

BESTUURLIJKE NOTA

Vernieuwde Regionale Tramlijn

Onderzoek naar de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de opvolging van aanbevelingen binnen de projectorganisatie VRT

Provincie Utrecht | december 2021



Voorwoord

De vernieuwing van de SUNIJ-lijn, de tramlijn van Utrecht Centraal naar Nieuwegein en IJsselstein, kende een aantal uitdagingen. Zo speelden er technische problemen en was er onduidelijkheid over de consequenties van de coronacrisis voor de uitvoering van de werkzaamheden. Bij de uitvoering van de werkzaamheden moest bijvoorbeeld de anderhalve meter afstand in acht worden genomen, waardoor in kleinere groepen moest worden gewerkt en er meer materieel nodig was. Uit interviews hebben wij begrepen dat het mitigeren van de risico's veel tijd en energie heeft gekost. In juni 2020 bleek een aanpassing in de planning noodzakelijk: de start van de exploitatie werd gewijzigd van 21 augustus 2020 naar 21 september 2020.

Ondanks alle uitdagingen zijn de fysieke werkzaamheden binnen de (bijgestelde) planning afgerond. Toch konden de trams niet op de geplande datum gaan rijden: er was vertraging ontstaan bij het opstellen van het veiligheidsdossier, waardoor de indienststellingsvergunning niet op tijd kon worden verkregen. Zonder indienststellingsvergunning mag de tram niet met reizigers rijden. De afronding van het veiligheidsdossier kostte nog enkele maanden. Reizigers konden in januari 2021 weer gebruikmaken van de tram tussen Utrecht Centraal en Nieuwegein Zuid en in maart 2021 van de tram tussen Nieuwegein Centrum en IJsselstein. Eén van de geïnterviewden zei hierover treffend: 'het papier is minstens zo belangrijk als de fysieke uitvoering van de werkzaamheden'.

Naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten hebben we de oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning onderzocht. Provinciale Staten vroegen daarbij aandacht voor de mate waarin de lessen van de Uithoflijn bij de vernieuwing van de SUNIJ-lijn zijn betrokken.

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben wij een grote hoeveelheid documenten opgevraagd bij de provincie Utrecht. Ook hebben we veel gesprekken gevoerd. We willen alle betrokkenen, zowel ambtelijk als bestuurlijk, hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Ten behoeve van de benodigde deskundigheid over tram infraprojecten heeft Horvat & Partners (die verschillende audits heeft uitgevoerd naar het project Uithoflijn) aan het onderzoek meegewerkt.

Het onderzoek is uitgevoerd door Kirsten Bijkerk MSc (onderzoeker), Joris Brandts MSc MA (onderzoeker), ir. Maartje Godfroy (onderzoeker vanuit Horvat & Partners), dr. Annalies Teernstra (projectleider) en ir. Maarten van de Voort (reviewer vanuit Horvat & Partners).

dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Tijdelijk veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn

VEILIGHEIDS-
DOSSIER

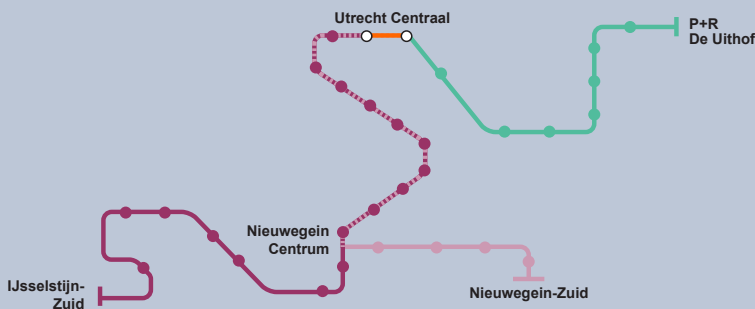


DO 15 DEC 2016

Besluit PS 'Toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht'

Besluit tot

1. Vervanging trams en trambaan SUNIJ-lijn.
2. Uitbreiding capaciteit Uithoflijn.
3. Koppeling Uithoflijn en SUNIJ-lijn.



WOE 27 JUN 2018

Memo safety manager aan projectmanager

Hierin stelt de safety manager dat er op dit moment dusdanige blokkerende bevindingen zijn dat het safetyproces niet zal leiden tot een succesvol traject tot verlening van de vergunning.

VR 19 OKT 2018

Start Europese aanbestedingsprocedure voor de fysieke werkzaamheden door de aannemer

MA 29 OKT 2018

Audit door Independent Safety Assessor (ISA) bij project VRT

In deze audit wordt onder andere opgemerkt dat een kwaliteitsmanager op het project VRT ontbreekt. Ook wordt opgemerkt dat het voor de ISA niet duidelijk is, hoe met zijn opmerkingen wordt omgegaan en dat reactie soms maanden duurt.

VR 25 JAN 2019

Tussenrapportage opvolging bevindingen audit ISA

Hierin wordt opgemerkt dat het ontbreken van de kwaliteitsmanager een zware bevinding is, er is sinds de audit ook geen tussentijdse functionaris benoemd.

MA 11 MRT 2019

Letter of concern ISA aan projectmanager VRT

In de *letter of concern* geeft de ISA aan dat de status van het project bezorgdheid oproept vanwege twee punten:

1. Ontbreken van een kwaliteitsmanager bij het project.
2. De ISA kon veel belangrijke documenten nog niet aanvaarden.

DI 9 APR 2019

Besluit gunning van de opdracht voor de fysieke werkzaamheden aan BAM

DI 16 APR 2019

Reactie projectorganisatie VRT op letter of concern aan ISA

In de brief reageert de projectorganisatie VRT kort op de bevindingen van de ISA. De projectorganisatie geeft aan het volste vertrouwen te hebben dat hiermee tot een verbetering wordt gekomen en tot een uiteindelijk succesvol traject voor vergunningverlening en ingebruikname van de VRT.

LETTER OF
CONCERN



DI 21 MEI 2019

Veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn voor het eerst op planning voor behandeling in Safety Board

Vanaf mei 2019 staat een presentatie van het project VRT gepland voor de bijeenkomst van de Safety Board op 10 juli 2019. Hierbij staat de *letter of concern* vermeld. Dit is echter meerdere keren doorgeschoven, tot 13 november 2019.

DI 1 OKT 2019

Memo safety manager aan projectmanager

Opnieuw wordt de conclusie getrokken dat er op dit moment dusdanige blokkerende bevindingen zijn dat het safetyproces niet zal leiden tot een succesvol traject tot verlening van de vergunning.



WOE 13 NOV 2019

Veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn voor het eerst besproken in Safety Board

In zijn presentatie geeft de safety manager VRT aan dat er op dit moment dusdanige blokkerende bevindingen zijn dat het safetyproces niet zal leiden tot een succesvol traject tot verlening van de vergunning.

DI 3 MRT 2020

'Pizzasessie' veiligheidsdossiers

Extra ingelaste bijeenkomst in de avond met verschillende leden van de projectorganisatie VRT, leden van de Safety Board en de ambtelijk opdrachtgever. Doel van de bijeenkomst was om de veiligheidsdossiers van verschillende projecten te bespreken. De meeste aandacht gaat uit naar het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Naar aanleiding van de 'pizzasessie' wordt een wekelijks overleg ingesteld met de ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en safety manager.

MRT/APR 2020

Risico's met betrekking tot corona, baanstabieleit en spleetbreedte

Voor de start van de fysieke werkzaamheden aan de trambaan treden enkele risico's op. Er is veel onduidelijkheid over wat de exacte consequenties van de coronacrisis zijn. Er worden verschillende scenario's opgesteld voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Ook spelen problemen met baanstabieleit en spleetbreedte.

VR 6 MRT 2020

Ambtelijk opdrachtgever informeert Integraal Managementteam Tram (IMTT) over 'pizzasessie'

De ambtelijk opdrachtgever uit zijn zorgen over het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. In een memo concludeert hij dat zonder extra beheersmaatregelen het risico heel groot is dat de indienstellingsvergunning niet (tijdig) verleend zal worden. In de memo worden het te volgen proces en de te nemen stappen beschreven.

DO 30 APR 2020

Bijeenkomst Safety Board - special VRT, signaal '5 voor 12'

Presentatie over de stand van zaken veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Conclusie is dat de Safety Board er vertrouwen in heeft dat de projectorganisatie VRT de eigen processen onder controle heeft c.q. gaat krijgen, maar realiseert zich dat het '5 voor 12' is.



MA 4 MEI 2020

Domeinmanager Mobiliteit wordt geïnformeerd over zorgen veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn

Via zijn adviseur veiligheid wordt de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd over zorgen of de planning voor het complementeren van het veiligheidsdossier wordt gehaald. De adviseur veiligheid adviseert om de gedeputeerde te informeren.



WOE 17 JUN 2020

Gewijzigde planning gaat uit van indienststelling op 21 september 2020

In de commissievergadering Milieu & Mobiliteit meldt de gedeputeerde dat de planning voor de start van de exploitatie is gewijzigd van 21 augustus 2020 naar 21 september 2020. Dit vanwege de consequenties van de coronacrisis.

ZA 30 MEI 2020

Start buitendienststelling tram SUNIJ-lijn en start fysieke werkzaamheden

VR 24 JUL 2020

Veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn wordt niet volgens planning naar ISA gestuurd

Door de projectorganisatie is besloten dat de versie van het veiligheidsdossier onvoldoende is om naar de ISA te sturen en daarmee ook om door de Safety Board behandeld te worden. ISA en Safety Board zijn hierover geïnformeerd. Het aanleveren van het dossier loopt hiermee vertraging op, maar dat hoeft volgens de projectorganisatie nog geen gevolgen te hebben voor de vergunning.

DO 13 AUG 2020

Safety Board kan geen verklaring afgeven over veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn

In deze bijeenkomst zou het statement van de Safety Board over het veiligheidsdossier worden besproken. Het veiligheidsdossier was echter nog niet voldoende gereed.

DO 13 AUG 2020

Safety Board informeert domeinmanager Mobiliteit dat er een gerede kans is op vertraging

Naar aanleiding van de bijeenkomst van de Safety Board deze dag (zie hierboven) krijgt de domeinmanager Mobiliteit een mail waarin staat dat er een gerede kans is dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september niet mogelijk is.

MA 17 AUG 2020

Safety Board bespreekt nieuwe planning veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn

Als in de bijeenkomst van de Safety Board het veiligheidsdossier opnieuw niet voorgelegd kan worden, wordt een nieuwe planning besproken waarin de start van de exploitatie in het meest gunstige geval op 28 september 2020 is. Dit is één week later dan op dat moment gepland.

MA 17 AUG 2020

Domeinmanager Mobiliteit wordt geïnformeerd dat planning VRT definitief gaat schuiven

Bij de datum van 28 september 2020 wordt opgemerkt dat de planning nog verder kan uitlopen.

DI 18 AUG 2020

Domeinmanager Mobiliteit informeert gedeputeerde over vertraging

In een mail aan de gedeputeerde wordt aangegeven dat de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn zeer waarschijnlijk vertraging oploopt. Er wordt gewerkt aan een GS-stuk en Statenbrief voor het portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit op 31 augustus 2020. Inzet van de domeinmanager is om PS op 1 september 2020 te informeren.

DI 25 AUG 2020

ISA concludeert dat hij het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn nog niet kan aanvaarden

Er zijn nog verschillende blokkerende bevindingen. Daarnaast zijn er bevindingen die op zichzelf niet blokkerend zijn, maar door het grote aantal is dit wel een tekortkoming in de documentatie. Voor een volgende oplevering van het veiligheidsdossier dient dit verbeterd te worden.

WOE 26 AUG 2020

Veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn opnieuw niet voorgelegd aan Safety Board

Tijdens de vergadering geeft de projectorganisatie VRT aan dat er onvoldoende tijd is geweest om het veiligheidsdossier af te maken. Opnieuw wordt de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd, met de mededeling dat *'het gehele project ernstig in vertraging gaat'*. Er kan geen nieuwe datum voor de start van de exploitatie genoemd worden.



MA 31 AUG 2020

Eerste bespreking met gedeputeerde over vertraging

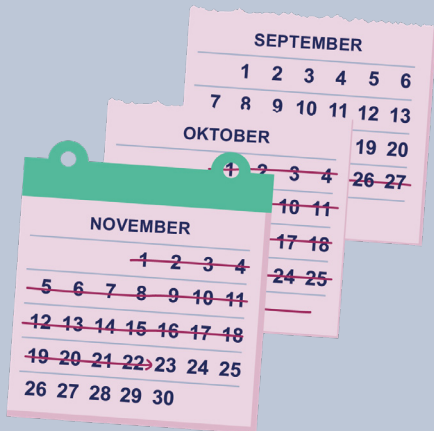
In het eerste portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit na het reces wordt de Statenbrief over de uitloop van de start exploitatie VRT besproken.



DO 3 SEP 2020

Nog steeds onduidelijkheid over nieuwe planning

In de vergadering van de Safety Board benoemt de projectorganisatie VRT dat zij tijdens de vergadering van 26 augustus 2020 per abuis een onjuist aantal blokkerende bevindingen heeft aangegeven. Uit het verslag blijkt niet dat er is gesproken over verdere vertraging of dat er rekening werd gehouden met een vertraging die langer duurde dan één of enkele weken.



MA 14 SEP 2020

Memo over de uitloop start exploitatie VRT wordt besproken met de gedeputeerde

Hierin krijgt de gedeputeerde te horen dat een eerste, grove, indicatie minimaal twee maanden uitloop is op het traject Utrecht Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid. De gedeputeerde spreekt zijn grote zorg en teleurstelling uit.

MA 21 SEP 2020

Memo aan PS waarin de gedeputeerde toezegt op 29 september 2020 een Statenbrief te sturen

DI 1 SEP 2020

Statenbrief Uitloop start exploitatie VRT

Statenbrief waarin staat dat de exploitatie op het traject Utrecht Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid niet op de geplande datum van 21 september 2020 kan starten, maar enkele weken later.

WOE 2 SEP 2020

Projectmanager VRT informeert ambtelijk opdrachtgever over langere vertraging

De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij deze dag een eerste signaal kreeg dat de planning verder uit zou gaan lopen.



VR 4 SEP 2020

Start Taskforce

Er wordt een Taskforce opgericht, die elke stap in de planning, inclusief de bijbehorende risico's, nauwgezet in beeld brengt en benoemt actiehouders van de risico's. Het resultaat hiervan is enerzijds een dag-tot-dag-planning en anderzijds een realistische planning met buffers op basis waarvan de exploitatie met een grotere mate van zekerheid gestart kan worden.

WOE 9 SEP 2020

Gedeputeerde wordt via memo geïnformeerd dat uitloop start exploitatie VRT groter is dan enkele weken

De precieze uitloop is op dat moment nog onduidelijk.

WOE 16 SEP 2020

Mondelinge mededeling door gedeputeerde in de commissie Milieu & Mobiliteit dat de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn langer zal duren

DI 29 SEP 2020

Statenbrief Uitloop test- en proefbedrijf VRT

Statenbrief waarin de redenen voor de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn worden toegelicht. Er kan nog geen datum worden genoemd waarop de tram wel gaat rijden. In de Statenbrief staat het streven om uiterlijk eind oktober de geplande exploitatiedatum en de haalbaarheid daarvan te kunnen afgeven.

WOE 30 SEP 2020

Speddebat in PS over vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn

DI 17 NOV 2020

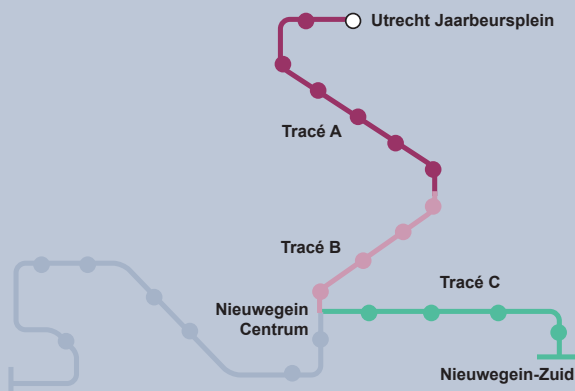
Safety Board geeft statement af over het informatie-dossier ten behoeve van de ingebruikname van de Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), onderdeel Ombouw SUNIJ-lijn



VR 4 DEC 2020

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verklaart geen bezwaar te hebben tegen het verstrekken van een Vergunning voor indienststelling voor het traject Utrecht Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid (tracés A, B en C)

Wel adviseert zij nog enkele voorwaarden op te nemen in de vergunning voor de start van het proefbedrijf en de start exploitatie.



ZA 5 DEC 2020

Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht verleent vergunning voor de indienststelling van de wijziging van de spoorweginfrastructuur van de SUNIJ-lijn voor het traject Utrecht Jaarbeursplein - Nieuwegein Zuid (tracés A, B en C)

ZO 3 JAN 2021

Start exploitatie SUNIJ-lijn op het traject Utrecht Jaarbeursplein – Nieuwegein Zuid (tracés A, B en C)

MA 5 FEB 2021

ILT verklaart geen bezwaar te hebben tegen het verstrekken van een Vergunning voor indienststelling van het traject Nieuwegein Centrum - IJsselstein Zuid (tracé D)

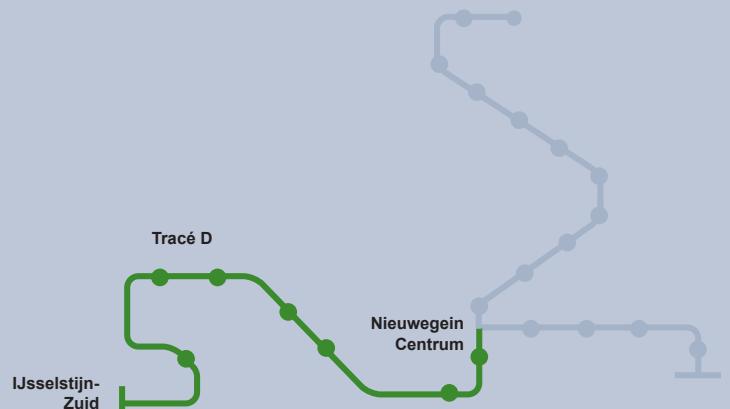
Wel adviseert zij nog enkele voorwaarden op te nemen in de vergunning.

DI 9 FEB 2021

RUD Utrecht verleent vergunning voor de indienststelling van de wijziging van de spoorweginfrastructuur van de SUNIJ-lijn voor het traject Nieuwegein Centrum - IJsselstein Zuid (tracé D)

ZO 14 MRT 2021

Start exploitatie SUNIJ-lijn op het traject Nieuwegein Centrum – IJsselstein Zuid (tracé D)



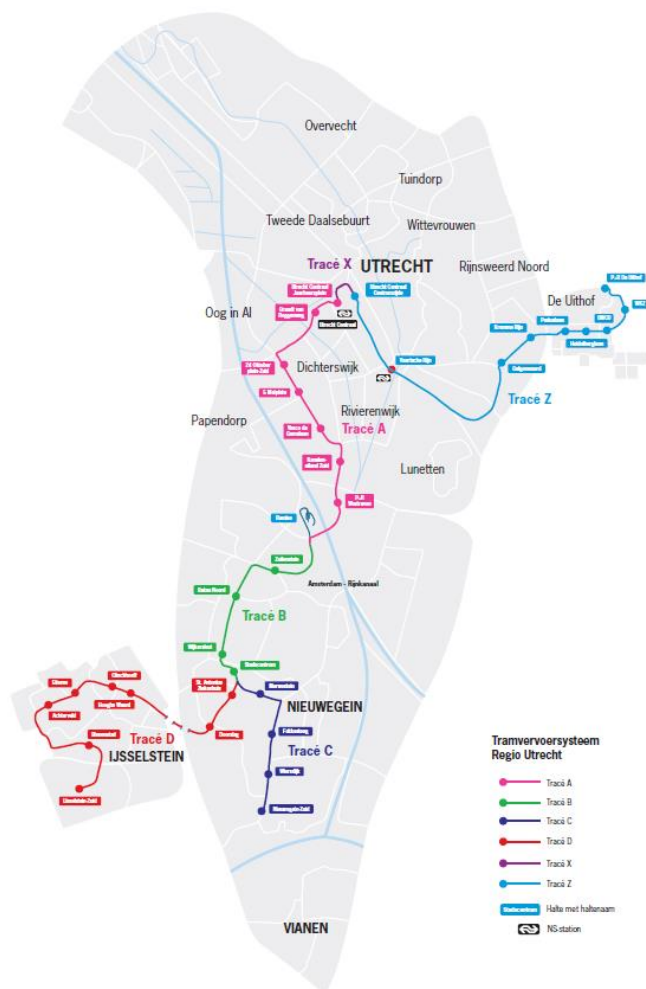
| Inhoudsopgave |

1	INLEIDING	9
1.1	Aanleiding.....	9
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	10
1.3	Scope, governance en aansturing project VRT	11
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	14
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	31
4	NAWOORD	39
BIJLAGE A	MOTIE PROVINCIALE STATEN	40

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2016 besloten Provinciale Staten (PS) van Utrecht tot de vernieuwing van de SUNIJ-lijn¹, de tramlijn van Utrecht Centraal naar Nieuwegein en IJsselstein.² De vernieuwing van de SUNIJ-lijn bestond onder andere uit groot onderhoud aan de trambaan, het vervangen van de trams door lage-vloer-trams en het aanpassen van de haltes aan deze nieuwe trams. Daarnaast werd besloten de SUNIJ-lijn aan de Uithoflijn te koppelen, zodat op station Utrecht Centraal 'doorgereden' kan worden. Zo wordt de Uithof via Utrecht Centraal met Nieuwegein en IJsselstein verbonden. Zie Figuur 1.1 voor het traject van de SUNIJ-lijn (tracés A, B, C en D), Uithoflijn (tracé Z) en de te realiseren koppeling (tracé X).³ Het project kreeg de naam Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT).



Figuur 1.1 Tracés Vernieuwde Regionale Tramlijn en Uithoflijn⁴

¹ SUNIJ staat voor Sneltram Utrecht – Nieuwegein / IJsselstein

² Provincie Utrecht (2016), Besluit van Provinciale Staten van Utrecht tot een toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht, 12 december 2016

³ Provincie Utrecht (2016), Besluit van Provinciale Staten van Utrecht tot een toekomstbestendig tramsysteem regio Utrecht, 12 december 2016

⁴ Provincie Utrecht en BAM (2020), Vernieuwing Regionale Trambaan 2020, regiotramutrecht.provincie-utrecht.nl

De bedoeling was om de werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn in één buitendienststelling van twaalf weken in de zomer van 2020 uit te voeren om de overlast voor de reiziger te beperken.⁵ Vanwege gevolgen van de coronacrisis en problemen met baanstabieleit en de spleetbreedte⁶ tussen trams en perrons bleek in het voorjaar van 2020 dat er extra tijd nodig zou zijn voor de werkzaamheden. Er werd rekening gehouden met een uitloop van een maand. Op 1 september 2020 zijn PS per Statenbrief geïnformeerd dat een nieuwe vertraging van enkele weken werd verwacht. Om na afronding van de werkzaamheden te mogen starten met de exploitatie van de vernieuwde tramlijn en de reizigers gebruik te mogen laten maken van de tram is een indienststellingsvergunning nodig. Voor het verkrijgen van deze vergunning bleek meer tijd nodig dan in de planning was voorzien.⁷ Op 16 september 2020 hebben Gedeputeerde Staten (GS) in de Statencommissie Milieu & Mobiliteit meegedeeld dat de verwachte uitloop was opgelopen van weken naar maanden vanwege verdere vertraging rondom de aanvraag van de indienststellingsvergunning. Aangegeven werd dat dit te maken had met het opstellen van het veiligheidsdossier (integrale safety case), dat randvoorwaardelijk is voor een indienststellingsvergunning.⁸

Op 30 september 2020 hebben PS een spoeddebat gehouden over het project VRT en de vertraging die is ontstaan bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Daarbij hebben PS een motie aangenomen, waarin de Randstedelijke Rekenkamer wordt gevraagd om onderzoek te doen (zie Bijlage A).⁹ Naar aanleiding van de motie hebben PS een aantal aandachtspunten voor de vraagstelling van een onderzoek aan de Rekenkamer meegegeven.¹⁰ Hierin vragen PS om een onderzoek dat zich richt op:

- een feitenrelaas omtrent het proces van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, inclusief de relatie met het veiligheidsdossier;
- inzicht in wat er in de projectorganisatie VRT is gedaan met de aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken die gericht waren op het project Uithoflijn van 2015 tot heden.

Via deze aandachtspunten vragen PS om te onderzoeken of er een relatie is tussen de mate van opvolging van aanbevelingen en de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. De Rekenkamer heeft besloten dit verzoek te honoreren en heeft mede op basis van de meegegeven aandachtspunten de onderzoeksopzet gemaakt. Bij de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door Horvat & Partners.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we in de eerste plaats inzicht bieden in de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. In de tweede plaats beogen we na te gaan in welke mate er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen uit eerder uitgevoerde onderzoeken

⁵ Provincie Utrecht (2020), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 juli 2019 – 30 september 2019, 9 december 2019

⁶ Baanstabieleit is de mate waarin de trambaan weerstand biedt aan vervormingen en spanningen als gevolg van belasting door bijvoorbeeld passerende voertuigen of zetting. Spleetbreedte is de afstand tussen een voertuig en het perron.

⁷ Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn', 1 september 2020

⁸ Provincie Utrecht (2020), Statenbrief 'Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) uitloop testbedrijf en proefbedrijf najaar 2020', 29 september 2020

⁹ Provincie Utrecht (2020), Motie 67 Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de "tramorganisatie"

¹⁰ Provincie Utrecht (2020), Memorandum Aandachtspunten m.b.t. vraagstelling van onderzoek door RRK n.a.v. motie, 6 oktober 2020

naar het project Uithoflijn. Hiermee willen we inzichtelijk maken in hoeverre er een relatie is tussen de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn en de mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn.

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre zijn de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, te relateren aan de mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met de aanbevelingen uit onderzoeken naar het project Uithoflijn?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe is tot eind september 2020 het proces voor het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn verlopen?
2. Wat zijn de (onderliggende) oorzaken die hebben geleid tot de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning?
3. Zijn vergelijkbare oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn eerder ook naar voren gekomen in onderzoeken naar het project Uithoflijn?
4. In hoeverre is op structurele wijze nagegaan of de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn ook van toepassing zijn op het project Vernieuwde Regionale Tramlijn en in hoeverre is er een vertaling gemaakt van deze aanbevelingen naar relevante maatregelen?
5. In hoeverre wordt er bij het project VRT in lijn gewerkt met de aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning?
6. Indien er bij het project VRT niet in lijn wordt gewerkt met de relevante aanbevelingen van onderzoeken naar het project Uithoflijn, wat zijn de redenen hiervoor?

Vanwege de aandachtspunten die PS aan de Rekenkamer hebben meegegeven voor de vraagstelling van het onderzoek, richten wij ons in het deel van het onderzoek dat de vergelijking maakt met het project Uithoflijn op aanbevelingen of verbetermaatregelen uit:

- Het onderzoek naar het project Uithoflijn uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht in 2018¹¹;
- De audits uitgevoerd door (onder andere) Horvat & Partners.¹² Hierbij richten we ons op het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn uit 2018, waarin de aanbevelingen uit deze audits zijn vertaald naar 25 verbetermaatregelen.¹³

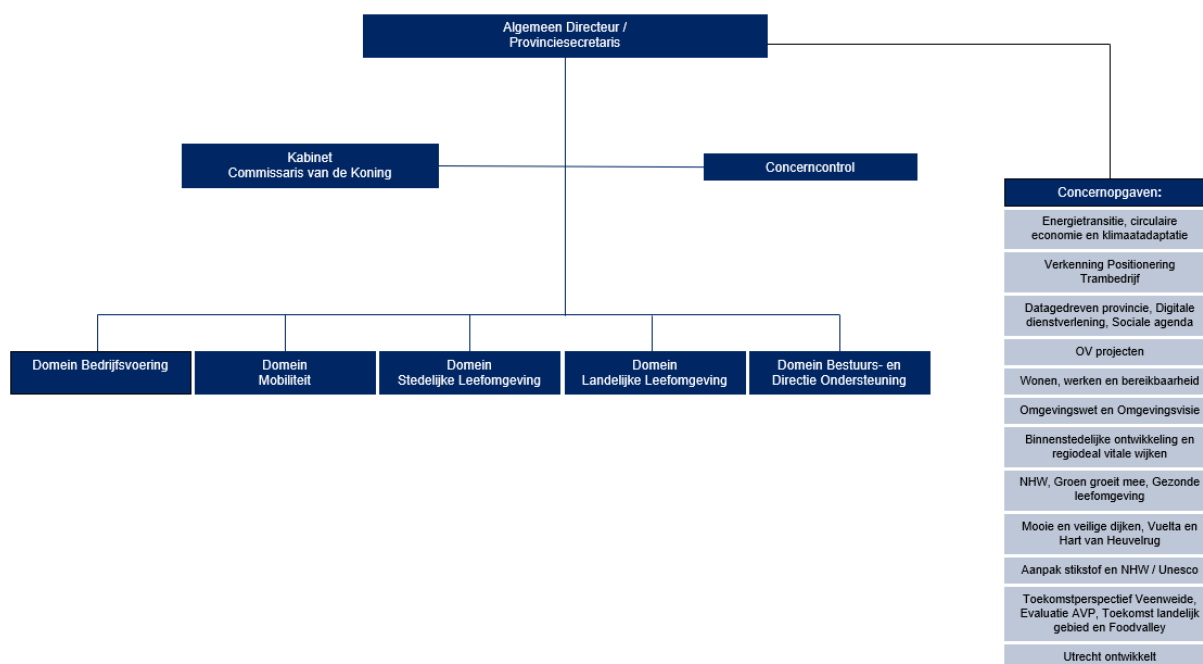
1.3 Scope, governance en aansturing project VRT

Het project VRT is onderdeel van één van de concernopgaven van de provincie, namelijk van de concernopgave OV-projecten. Concernopgaven vallen niet onder één van de domeinen, maar direct onder aansturing van de provinciesecretaris, zie ook Figuur 1.2.

¹¹ Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Utrecht (2018), Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn.

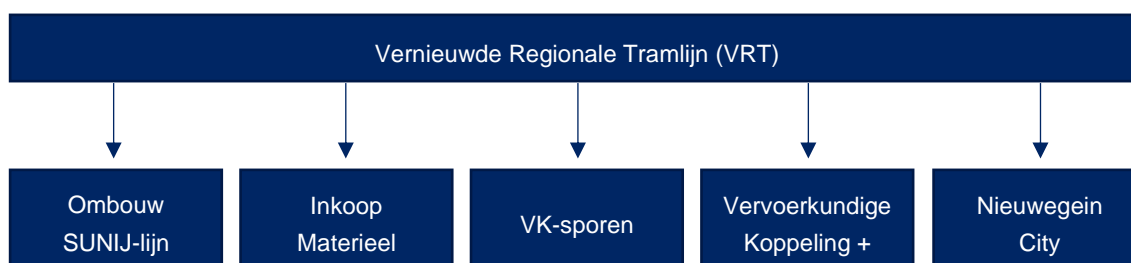
¹² AT Osborne en Horvat & Partners (2016), Audit Systeemintegratie Uithoflijn. De beoordeling richt zich op de stand van zaken per augustus/september 2015 & Deloitte en Horvat & Partners (2017), Opvolgaudit systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn.

¹³ Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018



Figuur 1.2 Organogram Provincie Utrecht, situatie tot oktober 2021¹⁴ (vereenvoudigde versie)

Het project VRT bestaat uit vijf deelprojecten, zoals weergegeven in Figuur 1.3. De werkzaamheden aan de trambaan en haltes van de SUNIJ-lijn zijn onderdeel van één van deze deelprojecten ('Ombouw SUNIJ-lijn').



Figuur 1.3 Het project Vernieuwde Regionale Tramlijn¹⁵

Voor het uitvoeren van het project VRT is de projectorganisatie VRT opgericht, die wordt aangestuurd door de projectmanager.¹⁶ De projectorganisatie VRT bestaat uit een Integraal Projectmanagementteam (IPM-team) waarin naast de projectmanager, onder andere ook de omgevingsmanager, technisch manager en manager projectbeheersing zitting nemen. De safety manager maakt tevens deel uit van het IPM-team, vanwege de benodigde indienststellingsvergunning en het veiligheidsdossier dat hieraan ten grondslag ligt.

¹⁴ Provincie Utrecht (2021), Organogram Provincie Utrecht, maart 2021 & Provincie Utrecht, schriftelijke beantwoording vragen, 30 september 2021

¹⁵ Provincie Utrecht (2021), Kwartaalrapportage Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT) 1 januari 2021 – 31 maart 2021, 12 mei 2021

¹⁶ Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

De ambtelijk opdrachtgever is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het project. De projectmanager legt verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever legt vervolgens verantwoording af aan de gedeputeerde, die bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor het project.¹⁷

Voor het project VRT zijn daarnaast de Safety Board en het Integraal Management Team Tram (IMTT) twee belangrijke gremia:

- De provincie heeft in 2018 een Safety Board ingesteld. De Safety Board coördineert diverse veiligheid gerelateerde vraagstukken van het tramvoersysteem tussen de betrokkenen met betrekking tot de Wet lokaal spoor van het tramsysteem Utrecht.¹⁸ De Safety Board geeft een zwaarwegend advies af over het veiligheidsdossier voordat deze formeel wordt ingediend bij de Independent Safety Assessor (ISA) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).¹⁹ De Safety Board adviseert de domeinmanager Mobiliteit. De domeinmanager Mobiliteit heeft de rol van systeemverantwoordelijke zoals die bedoeld wordt in de Wet lokaal spoor.
- Om de samenhang tussen de projecten en de reguliere tramtaken (beheer en exploitatie) te verbeteren is het IMTT opgericht. Het doel van het IMTT is het voorbereiden van politiek bestuurlijke besluitvorming die kaderoverstijgend is. Het IMTT is geen besluitvormend orgaan.²⁰

¹⁷ Provincie Utrecht (2020), Handboek projectmanagement Mobiliteit, 13 oktober 2020 & Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), 6 augustus 2020

¹⁸ Provincie Utrecht (2018), Memorandum 'Safety Board – oprichtingsdocument versie 4', 28 juni 2018

¹⁹ Provincie Utrecht (2020), Beheervisie Tramsysteem 2020 – 2024, 23 maart 2020

²⁰ Provincie Utrecht (2020), Projectmanagementplan Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT), versie 4.0, 6 augustus 2020

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk begint met de hoofdconclusie van dit onderzoek, waarin de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. De hoofdconclusie is uitgewerkt in zeven deelconclusies, die na de hoofdconclusie aan bod komen. Per deelconclusie zijn, indien van toepassing, aanbevelingen aan GS geformuleerd. In de deelconclusies worden de deelvragen beantwoord. Een uitzondering hierop is deelvraag 1, die wordt beantwoord door middel van een tijdlijn. De tijdlijn is in de vorm van een infographic weergegeven aan het begin van de Bestuurlijke nota.

Hoofdconclusie

De Rekenkamer heeft meerdere oorzaken gevonden voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. Zo constateert de Rekenkamer dat er te weinig kennis van en ervaringen met de veiligheidsbewijsvoering binnen de projectorganisatie VRT was en dat de projectbeheersing ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende was. Ook waren er tekortkomingen in de aansturing door de provincie en was de ambtelijke informatievoorziening niet toereikend over het veiligheidsdossier. De oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn zijn veelal eerder naar voren gekomen in het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn²¹. Bij het project VRT is beperkt opvolging gegeven aan aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. De provincie heeft ten aanzien van het project VRT beperkt lerend vermogen getoond bij het opvolgen van deze aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering binnen projectorganisatie VRT

Binnen de projectorganisatie VRT was te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering. Er was meer affiniteit met en er ging meer aandacht uit naar de fysieke werkzaamheden (het werk 'buiten'), die daardoor prioriteit kregen boven het opstellen van het veiligheidsdossier. De projectorganisatie had een onvoldoende concreet en gedetailleerd beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn praktisch ingevuld dienden te worden. Dit zorgde voor vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier en vervolgens voor vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning. Het inzicht in de benodigde acties om tot een compleet veiligheidsdossier te komen, kwam pas vanaf september 2020 toen de vertraging onafwendbaar was geworden. Een gebrek aan kennis over veiligheidsbewijsvoering is ook in de audits van Horvat & Partners op het project Uithoflijn aangemerkt als risico en navenant zijn in 2018 verbetermaatregelen opgesteld. Het veiligheidsdossier had meer beheerst tot stand kunnen komen als in lijn was gewerkt met deze verbetermaatregelen.

Projectbeheersing ten aanzien van veiligheidsbewijsvoering onvoldoende

De projectbeheersing van het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende. De projectorganisatie had te weinig zicht op de onzekerheden in het project, waaronder onzekerheden met betrekking tot de totstandkoming van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Hierdoor kon de projectorganisatie deze onzekerheden onvoldoende beheersen en mitigeren. De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde daarnaast uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag. Tekortkomingen op het gebied van projectbeheersing zijn ook bij onderzoeken naar het project

²¹ Zie Paragraaf 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen voor een korte toelichting op deze onderzoeken.

Uithoflijn en bij de aanbevelingen en verbetermaatregelen daarin benoemd. De projectbeheersing had beter op orde kunnen zijn als in lijn was gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Tekortkomingen aansturing door de provincie

Daarnaast vertoonde de aansturing van het project VRT door de provinciale organisatie tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de interpretatie van de eigen taken en verantwoordelijkheden bij verschillende betrokkenen te smal is geweest, waardoor het overstijgende provinciale belang van het gehele project VRT te weinig gediend werd. Dit heeft ervoor gezorgd dat de provinciale organisatie onvoldoende heeft ingegrepen op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn, terwijl wel op verschillende plekken in de provinciale organisatie bekend was dat de planning van het veiligheidsdossier al vanaf begin 2020 'spannend' was. In het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan zijn aanbevelingen en verbetermaatregelen opgenomen om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke aansturing van de projectorganisatie scherper te omlijnen. Deze hadden onder andere betrekking op het integraal sturen op alle onderdelen van het project en op het identificeren van verantwoordelijkheden die onvoldoende zijn belegd. Er had eerder ingegrepen kunnen worden op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier als meer in lijn was gewerkt met de aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Niet toereikende ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier

Verder was de ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn op verschillende momenten niet toereikend. Zo bestonden gedurende het project VRT binnen de provincie twee informatielijnen over het veiligheidsdossier. Omdat niet voldoende werd gecommuniceerd tussen deze twee informatielijnen, is er binnen de provincie niet voldoende geïnformeerd over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier. Ook zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste persoon terechtgekomen. Zowel in het Rekenkameronderzoek als in het verbeterplan is het belang van integrale stuurinformatie benadrukt. Ook is aanbevolen om de afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is. Als hiermee meer in lijn was gewerkt hadden relevante betrokkenen eerder op de hoogte kunnen zijn van belangrijke informatie omtrent (de planning van) het veiligheidsdossier.

GS en PS pas geïnformeerd toen vertraging reeds onafwendbaar was geworden

Hoewel vanaf begin 2020 op ambtelijk niveau bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn 'spannend' was, zijn GS tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de zorgen die op ambtelijk niveau bestonden over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Pas toen de vertraging onafwendbaar was geworden, zijn GS geïnformeerd. Hierdoor konden GS PS niet toereikend informeren. In het Rekenkameronderzoek en verbeterplan is geadviseerd om voortgangsrapportages samen te stellen op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie. Als hiermee meer in lijn was gewerkt, hadden GS eerder bij kunnen sturen en hadden zij PS eerder kunnen informeren.

Niet alle oorzaken voor de vertraging zijn eerder naar voren gekomen in onderzoeken Uithoflijn

De Rekenkamer merkt ook op dat niet alle oorzaken van de vertraging eerder naar voren zijn gekomen in het Rekenkameronderzoek of verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Zo was de samenstelling van de projectorganisatie op punten niet passend en niet compleet, bijvoorbeeld vanwege het lang ontbreken van een kwaliteitsmanager. Dit was niet aan de hand bij het project Uithoflijn en had dus bij het project VRT ook niet door middel van opvolging van aanbevelingen en verbetermaatregelen voorkomen kunnen worden.

Ook zijn projectonderdelen die voor problemen zorgden bij het project Uithoflijn, wel goed verlopen bij het project VRT. Voorbeelden zijn de samenwerking tussen de projectorganisatie VRT en de aannemer en de strakke planning en uitvoering van de fysieke werkzaamheden gedurende de zomerperiode in 2020.

Deelconclusie 1. Te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering binnen projectorganisatie VRT

Er was binnen de projectorganisatie VRT te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering. Dit kwam onder andere doordat de samenstelling van de projectorganisatie op punten niet passend en niet compleet was. Dit leidde ertoe dat de projectorganisatie voor het opstellen van het veiligheidsdossier lange tijd geen concreet en gedetailleerd beeld had van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier praktisch ingevuld dienden te worden, wat zorgde voor vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.

Kennis en ervaring veiligheidsbewijsvoering

Binnen de projectorganisatie VRT was te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering. Uit interviews blijkt dat het merendeel van de projectorganisatie VRT nog niet eerder aan een project had gewerkt waarbij een veiligheidsdossier moest worden opgesteld. Er was meer affiniteit met en er ging meer aandacht uit naar de fysieke werkzaamheden (het werk 'buiten'), die daardoor prioriteit kregen boven het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn.

Dat ook op andere punten de samenstelling van de projectorganisatie niet passend en compleet was, blijkt onder andere uit de constatering dat de projectorganisatie lange tijd geen kwaliteitsmanager had en dat de taken van de rol van een kwaliteitsmanager niet bij een andere functionaris waren belegd. Deze rol en taken vormen een extra borging op de kwaliteit van het opstellen van het veiligheidsdossier en de ISA had al vanaf 2018 aangegeven dat deze moesten worden ingevuld.

Verder zijn er binnen de projectorganisatie veel personele wisselingen geweest. Van de primaire functies in de projectorganisatie is alleen de safety manager niet gewisseld. Voor het veiligheidsdossier is echter niet alleen de safety manager van belang. De safety manager is onder andere afhankelijk van andere leden van de projectorganisatie voor het aanleveren van informatie om het veiligheidsdossier op te stellen. Binnen de projectorganisatie VRT zijn er wisselingen geweest op posities die van invloed zijn op het safety management. Zo zijn er meerdere projectmanagers en managers projectbeheersing geweest. Dergelijke wisselingen leiden tot discontinuïteit en verlies aan projectkennis bij overdracht.

Tot slot hebben geïnterviewden aangegeven dat de tarieven die de provincie hanteert om de specifieke expertise in te huren die nodig is om een project als VRT te realiseren, beperkend waren om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te trekken. De specifieke expertise die nodig is voor een project als VRT, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, heeft de provincie niet in huis, omdat de provincie deze maar tijdelijk nodig heeft voor de duur van een project. Daarom huurt de provincie hier medewerkers voor in. Verschillende geïnterviewden geven aan dat bepaalde expertise die benodigd is bij een project als VRT schaars is. Voor de inhuur van externen werkt de provincie met een standaard functiehuis, met bijbehorende tarieven. Volgens verschillende geïnterviewden zijn de tarieven van de provincie beperkend om voldoende gekwalificeerde kandidaten te genereren. In specifieke gevallen zijn in overleg met de domeinmanager de tarieven hoger gesteld, om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te kunnen trekken.

Opstellen veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn

Dat er binnen de projectorganisatie VRT te weinig kennis van en ervaring was met veiligheidsbewijsvoering, had gevolgen voor het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Ten eerste had de projectorganisatie VRT hierdoor lange tijd geen concreet beeld van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier, die in de Wet lokaal spoor voorgeschreven worden, praktisch ingevuld dienden te worden. Hierdoor bleef lang onduidelijk welke activiteiten precies nodig waren om tot een compleet veiligheidsdossier te komen en wie voor deze activiteiten verantwoordelijk waren. Zo werd pas in een laat stadium van het project duidelijk: 1) welke documenten nodig waren, 2) volgens welke planning de documenten aangeleverd dienden te worden, 3) van welke kwaliteit deze dienden te zijn en 4) wie daarvoor verantwoordelijk was. Omdat het opstellen van de veiligheidsbewijsvoering een proces is dat op het kritieke pad van het project ligt, zou de Rekenkamer verwachten dat een dergelijke planning zo spoedig mogelijk tot het niveau van individuele activiteiten wordt uitgewerkt. Dit is niet gebeurd. Begin 2020 bevatte de planning nog de activiteit 'opzetten en vullen SC' in de planningsonderdelen: 1) 'VRT Ombouw' met een doorlooptijd van 95 dagen en 2) 'VRT Safety Case Management Ombouw SUNIJ' met een doorlooptijd van 375 dagen, in beide gevallen zonder nadere uitwerking naar onderliggende activiteiten.

Ten tweede verkeerde de projectorganisatie lang ten onrechte in de veronderstelling dat in het veiligheidsdossier alleen de veiligheid aangetoond hoefde te worden van de aanpassingen van de tramlijn ten opzichte van de bestaande situatie, de zogenaamde 'delta's'. Pas laat bleek dat de veiligheid van de gehele SUNIJ-lijn aangetoond moest worden. De projectorganisatie moest toen nog veel aanvullende informatie verzamelen.

Ten derde heeft de projectorganisatie niet alle activiteiten die uitgevoerd dienden te worden voor het verkrijgen van een volledig veiligheidsdossier in hun volle omvang voldoende tijdig onderkend. Een voorbeeld hiervan is dat het voor de projectorganisatie VRT niet in alle gevallen duidelijk was welke informatie de nevenopdrachtnemers aan moesten leveren ten behoeve van het veiligheidsdossier en aan welke eisen deze informatie moest voldoen. Gevolg hiervan was dat de informatie en deel safety cases van verschillende nevenopdrachtnemers later werden aangeleverd dan in de planning was voorzien en niet aan de kwaliteitseisen voldeden.

Tot slot verschilden tijdens dit Rekenkameronderzoek nog steeds de beelden tussen geïnterviewden over de benodigde informatie ten behoeve van het veiligheidsdossier die moet worden voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Independent Safety Assessor (ISA). Uit de interviews blijkt dat sommige betrokkenen van mening zijn dat het alleen nodig was om de veiligheid van de wijzigingen (delta's) ten opzichte van de bestaande infrastructuur aan te tonen, terwijl andere betrokkenen vinden dat de veiligheid van de gehele tramlijn aangetoond moest worden.

Bovenstaande had tot gevolg dat het opstellen van het veiligheidsdossier vertraging opliep en daarmee de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn uitliep.

Aanbeveling A.1

Kwalificeer de veiligheidsbewijsvoering als een cruciaal onderdeel van tramprojecten en zorg bij de samenstelling van een projectorganisatie voor toereikende kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering.

Aanbeveling A.2

Ga na of de inhuurtarieven toereikend zijn om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te kunnen trekken.

Aanbeveling A.3

Zorg ervoor dat het plan en de planning voor veiligheidsbewijsvoering in een vroeg stadium van het project voldoende gedetailleerd is en laat dit plan en de planning toetsen.

Aanbeveling A.4

Ga voor de veiligheidsdossiers die nog opgesteld (moeten) worden voor andere deelprojecten van het project VRT na of de organisatie en invulling van de veiligheidsbewijsvoering op orde is.

Deelconclusie 2. Projectbeheersing ten aanzien van veiligheidsbewijsvoering onvoldoende

De projectbeheersing bij het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende. Daardoor had de projectorganisatie VRT te weinig zicht op de onzekerheden in het project, waaronder onzekerheden met betrekking tot de totstandkoming van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Hierdoor kon de projectorganisatie deze onzekerheden onvoldoende beheersen en mitigeren. De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde daarnaast uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag.

De betrouwbaarheid van de planning

De projectbeheersing van het project VRT schoot ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering op diverse punten tekort. De planning gaf onvoldoende inzicht in de haalbaarheid van de verschillende mijlpalen, zoals het verkrijgen van de indienststellingsvergunning. Dit had verschillende oorzaken:

- Hoewel het project VRT beschikte over een integrale planning, was deze planning ten aanzien van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn in onvoldoende detail uitgewerkt. Als gevolg hiervan was de planning niet goed te beoordelen op compleetheid en konden risico's niet aan de relevante activiteiten worden gekoppeld. De afhankelijkheden tussen verschillende activiteiten die gelieerd waren aan het veiligheidsdossier, waren daardoor ook niet zichtbaar. Een dergelijk uitwerkingsniveau acht de Rekenkamer ongeschikt voor de uitvoeringsfase van een project.
- De risico's in het risicodossier ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning werden ondergewaardeerd.
- Daarnaast werden de gevolgen in tijd van risico's uit het risicodossier van het project VRT te grof ingeschat: de bandbreedte in de gevolg- en kansklassen waren groot.

Als gevolg van deze drie factoren was minder goed inzichtelijk wat het effect van risico's was op de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier. Ook beperkt dit bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van een probabilistische analyse²² omdat die uitgaat van concrete en gedetailleerde activiteiten met daaraan gekoppelde risico's.

De haalbaarheid van de integrale planning van het project VRT werd daarnaast niet op regelmatige tijdstippen geanalyseerd, waardoor de haalbaarheid van mijlpalen met betrekking tot het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn onvoldoende inzichtelijk was. De planning is evenwel op twee momenten probabilistisch doorgerekend. De probabilistische analyse uit 2019 gaf aanleiding om te veronderstellen dat de haalbaarheid van de mijlpaal 'einde proefbedrijf' laag was. Ten aanzien van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn was deze analyse echter onvoldoende betrouwbaar, onder andere omdat de risico's ten aanzien van het verkrijgen van de

²² Bij een probabilistische analyse wordt een analyse uitgevoerd, waarbij het mogelijke effect van de risico's die horen bij de verschillende activiteiten in de planning, vertaald wordt naar de planning. Hiermee wordt de haalbaarheid van mijlpalen inzichtelijk.

indienststellingsvergunning – zoals hierboven aangegeven – werden ondergewaardeerd. Als deze risico's echter correct waren ingeschat (in plaats van onderschat), was de trefkans van de mijlpaal 'einde proefbedrijf' die volgde uit de analyse, nog lager geweest.

De provincie geeft aan dat de haalbaarheid van de planning werd afgeleid uit het bredere planningsmanagement en besprekingen in het IPM-team. Tot aan de start van de Taskforce in september 2020, bleef de haalbaarheid van de mijlpalen met betrekking tot het veiligheidsdossier echter onvoldoende inzichtelijk.

Eisenbeheer

Dat de planning ten aanzien van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn onvoldoende beheerst was, uitte zich onder andere bij het eisenbeheer. Ondanks verschillende formele signalen dat het opstellen van kritieke documenten ten aanzien van eisenbeheer achterliep, waren deze documenten niet gereed op het moment dat deze vastgesteld hadden moeten worden. Hierdoor was onder andere de wijze waarop vastgesteld ging worden of veiligheidsbewijsvoering aan de eisen voldeed, niet op tijd gereed en goedgekeurd.

Informatievoorziening over projectbeheersing

In de dashboards over het project VRT voor de ambtelijk opdrachtgever en de kwartaalrapportages voor GS en PS werden top-risico's uit het risicodossier met de grootste (directe) financiële gevolgen genoemd. In de dashboards werd aangegeven wat de financiële consequenties waren van de risico's, maar niet de mogelijke gevolgen voor de planning. Risico's die (grote) gevolgen hadden voor de planning, waaronder risico's ten aanzien van het verkrijgen van de indienststellingsvergunning, werden niet als top-risico's aangemerkt in dashboards en kwartaalrapportages.

De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag.

Taskforce

Toen in augustus 2020 duidelijk was dat de planning niet gehaald ging worden, kon de projectorganisatie VRT geen goede inschatting maken van de omvang van de vertraging. Dit kwam onder andere doordat de projectorganisatie onvoldoende inzicht had in het effect van risico's op de planning.

Begin september 2020 is er een Taskforce opgericht, die de stappen in de planning en bijbehorende risico's in beeld heeft gebracht en een stuur- en bestuurplanning heeft opgesteld, waarmee inzicht in de benodigde buffers en eindmijlpalen ontstond. Deze planningen waren ook meer gedetailleerd. Op basis hiervan werd duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was. Ook bleek dat de afhankelijkheden tussen activiteiten niet goed in beeld waren. Niet alle betrokkenen wisten wat er van hen werd verwacht ten aanzien van het veiligheidsdossier en er bleek nog veel input van leveranciers nodig te zijn.

Aanbeveling B.1

Stel richtlijnen op voor projectbeheersing en neem daarin – passend bij de omvang van het project – eisen op ten aanzien van: 1) het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement, 2) de mate van detail van planningen, 3) het uitwerkingsniveau van risicodossiers, 4) het uitvoeren van probabilistische analyses.

Aanbeveling B.2

Maak bij projecten als VRT gebruik van een stuur- en bestuurplanning, waarbij er in de bestuurplanning een buffer is opgenomen voor het opvangen van tegenvallers. Maak dit onderscheid duidelijk in de gecommuniceerde datum van indienststelling naar GS, PS en het publiek.

Deelconclusie 3. Tekortkomingen aansturing door de provincie

De aansturing van het project VRT door de provinciale organisatie vertoonde tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de interpretatie van de eigen taken en verantwoordelijkheden bij verschillende betrokkenen te smal is geweest, waardoor het overstijgende provinciale belang van het gehele project VRT te weinig gediend werd. Dit uitte zich op verschillende manieren: 1) de Safety Board en het Integraal Managementteam Tram (IMTT) hadden te weinig oog voor de planning van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn, omdat deze op verschillende manieren net buiten hun formele verantwoordelijkheden viel, 2) de provincie heeft onvoldoende toetsing en advies ingericht op het project VRT, om het vertrouwen in de projectorganisatie VRT te staven, en 3) er werd ten aanzien van het project VRT geen verantwoordelijkheid genomen voor het implementeren van de lessen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.²³

Toetsing en advies

De provincie vertrouwde erop dat de projectorganisatie VRT in staat was het project afdoende te beheersen. Het ontbrak echter aan een passende toetsing en advies om dit vertrouwen te staven. De provincie heeft bijvoorbeeld weinig onafhankelijke toetsen laten uitvoeren op het project VRT. De Rekenkamer zou dit wel verwachten bij een project van dit formaat en dergelijke complexiteit, te meer omdat in het verleden bij een vergelijkbaar project als Uithoflijn bleek dat uit (externe) toetsing veel bevindingen kwamen over de gehele breedte van het project. Door een toets uit te laten voeren kan meer inzicht worden verkregen in de voortgang en risico's van het project en kunnen de door de projectorganisatie gerapporteerde voortgang en risico's onafhankelijk worden gestaafd.

Hoewel de provincie meerdere adviesraden met verschillende expertise heeft die het project VRT adviseerden, werd deze expertise niet volledig benut voor controle op de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en de haalbaarheid van de planning. Zo heeft de Adviesraad Tram hierover geen formele adviezen uitgebracht aan de projectorganisatie VRT. Ook heeft de Rekenkamer geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat de Adviesraad Tram informele adviezen over het veiligheidsdossier heeft uitgebracht, bijvoorbeeld via gesprekken.

Rol Safety Board en IMTT

In zowel de Safety Board als het Integraal Managementteam Tram (IMTT) is de planning van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn regelmatig besproken. Leden van beide gremia verwijzen echter naar elkaar met betrekking tot verantwoordelijkheid op het halen van de planning van het veiligheidsdossier. Hiermee handelden zij niet in het uiteindelijke belang van de provincie om het veiligheidsdossier tijdig af te ronden en daarmee de indienststellingsvergunning tijdig te verkrijgen, zodat reizigers weer gebruik konden maken van de tram.

De Safety Board geeft een zwaarwegend advies af over het veiligheidsdossier voordat deze formeel wordt ingediend bij de ISA en ILT. Vanaf begin 2020 is in vergaderingen van de Safety Board regelmatig geconstateerd dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier VRT 'spannend' was. Zo concludeerde de Safety

²³ Zie Paragraaf 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen voor een korte toelichting op deze onderzoeken.

Board, in een speciale bijeenkomst van de Safety Board in het kader van het project VRT op 30 april 2020, er vertrouwen in te hebben dat de projectorganisatie VRT de eigen processen onder controle heeft c.q. gaat krijgen, maar zich realiseert dat het '5 voor 12' is. Uit interviews blijkt echter dat de interpretaties van kwalificeringen, zoals 'spannend' en '5 voor 12' kunnen verschillen. Verschillende geïnterviewde leden van de Safety Board geven aan dat hun verantwoordelijkheid ligt op veiligheid en niet op het halen van de planning. Desondanks is er door de plaatsvervangend voorzitter van de Safety Board twee keer geëscaleerd over de planning van het veiligheidsdossier (zie deelconclusie 4 over de ambtelijke informatievoorziening veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn). Bij een project als VRT maakt het de Safety Board in principe niet uit wanneer het veiligheidsdossier bij hen op tafel ligt, als het maar goed en compleet is als het komt. Leden van de Safety Board verwijzen op dit punt naar het Integraal Managementteam Tram (IMTT).

Hoewel het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn in het voorjaar van 2020 meerdere keren aan de orde is geweest in het IMTT, is er vanuit het IMTT geen concrete actie ondernomen ten aanzien van het veiligheidsdossier. Verschillende leden van het IMTT geven juist aan dat zij de Safety Board zien als meer geëigende plek om het veiligheidsdossier te bespreken, omdat zij de experts op het gebied van veiligheid zijn. Het IMTT is geen besluitvormend orgaan met betrekking tot het project VRT.

Implementatie lessen project Uithoflijn

Er werd binnen de provincie ten aanzien van het project VRT geen verantwoordelijkheid genomen voor het implementeren van alle lessen uit het onderzoek van de Rekenkamers en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Dit uitte zich op verschillende manieren. Allereerst is er bij het project VRT geen reikwijdteanalyse²⁴ uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn van toepassing zijn op het project VRT. Ten tweede is er bij het project VRT niet op gestructureerde wijze invulling gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Daarnaast is ook de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een reikwijdteanalyse en de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de aanbevelingen en verbetermaatregelen binnen het project VRT niet belegd.

Op basis van interviews constateert de Rekenkamer dat de beelden over wie hiervoor verantwoordelijk is, sterk variëren. Geïnterviewden benoemen verschillende oorzaken waarom er niet op gestructureerde wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen en verbetermaatregelen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. Zo zijn enkele geïnterviewden van mening dat deze aanbevelingen en verbetermaatregelen grotendeels sec betrekking hebben op het project Uithoflijn. Volgens een geïnterviewde waren er bijvoorbeeld verschillen tussen de twee projecten, waardoor de projectorganisatie VRT het verbeterplan niet direct kon nalopen.

Afronding project

De provincie heeft vanaf september 2020 verschillende maatregelen genomen om de vertraging te beperken. Zo zijn er enkele wijzigingen in de projectorganisatie VRT doorgevoerd en is, toen vertraging onafwendbaar was geworden en de omvang van de vertraging inzichtelijk moest worden gemaakt, begin september 2020 een Taskforce opgericht. Deze Taskforce heeft de stappen in de planning en bijbehorende risico's in beeld gebracht en een stuurplanning (dag-tot-dagplanning) en bestuurplanning opgesteld.

²⁴ Een reikwijdteanalyse is een onderdeel van een gesloten Plan-Do-Check-Act cyclus op verbetermaatregelen, waarin vastgesteld wordt voor welk deel van de organisatie, proces of product een bevinding relevant is.

Aanbeveling C.1

Besteed aandacht aan een cultuur waarin het bereiken van het publieke doel voorop staat en wat de provincie als geheel daarvoor moet doen; bevorder dat de focus niet alleen op verantwoordelijkheid voor eigen werkzaamheden is gericht en er binnen de ambtelijke organisatie meer oog voor ieders rol binnen het geheel bestaat.

Aanbeveling C.2

Expliciteer dat de rol van de Safety Board ook verantwoordelijkheid voor de monitoring van de voortgang van het opstellen van het veiligheidsdossier inhoudt. Zie hiervoor ook maatregel 11 uit het verbeterplan²⁵.

Aanbeveling C.3

Voer bij de aansturing van projecten passende toetsen uit op alle beheersvariabelen (tijd, geld, risico's, kwaliteit, informatie en organisatie), waarmee het vertrouwen in een projectorganisatie kan worden gestaaft. Ga na of het nodig is om een audit uit te voeren op de nog lopende deelprojecten van het project VRT.

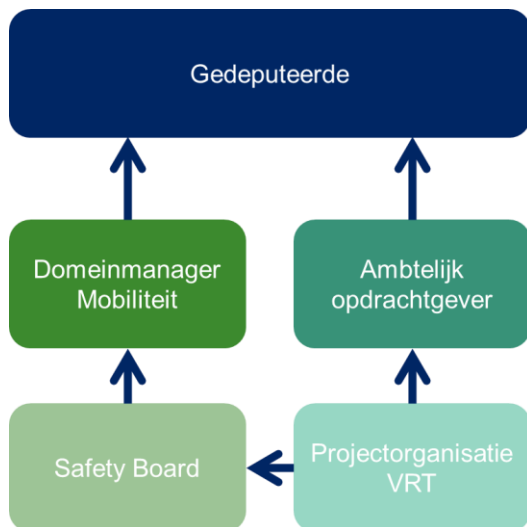
Deelconclusie 4. Niet toereikende ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier

De ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier was op verschillende momenten niet toereikend. Ten eerste heeft de projectorganisatie VRT tot september 2020 niet voldoende proactief gehandeld ten aanzien van het informeren van ambtelijk opdrachtgever en Safety Board over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en haalbaarheid van de planning. Ten tweede bestonden binnen de provincie gedurende het project VRT twee informatielijnen over het veiligheidsdossier naast elkaar. Doordat niet voldoende tussen deze informatielijnen werd gecommuniceerd, is er binnen de provincie over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier op verschillende momenten niet voldoende geïnformeerd. Ook zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste persoon binnen de provinciale organisatie terechtgekomen.

Het project VRT was gedurende dit Rekenkameronderzoek onderdeel van één van de concernopgaven van de provincie. Concernopgaven vallen niet onder één van de domeinen, maar direct onder aansturing van de provinciesecretaris. De verantwoordelijkheid voor concernopgaven ligt bij de opgavemanager, deze is de ambtelijk opdrachtgever. De dagelijkse aansturing van de projectorganisatie VRT ligt bij de projectmanager die verantwoording aflegt aan de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever legt vervolgens verantwoording af aan de gedeputeerde.

Daarnaast informeerde de projectorganisatie VRT de Safety Board regelmatig over de stand van zaken van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. De Safety Board geeft een zwaarwegend advies af over het veiligheidsdossier voordat deze formeel wordt ingediend bij de ISA en ILT. De Safety Board adviseert de domeinmanager Mobiliteit. De domeinmanager Mobiliteit heeft de rol van systeemverantwoordelijke zoals die bedoeld wordt in de Wet lokaal spoor. De domeinmanager is verantwoordelijk voor de aansturing van een domein, bijvoorbeeld door sturing op de integrale voortgang en strategische afwegingen. Hij informeert, net als de ambtelijk opdrachtgever, de gedeputeerde. Formeel staan de domeinmanagers en opgavemanagers dus naast elkaar in de organisatie. De informatielijnen over het veiligheidsdossier zijn weergegeven in Figuur 2.1.

²⁵ Maatregel 11 stelt onder andere dat een Safety Board moet worden ingesteld met als doel: uniformeren aanpak, delen van kennis, monitoren voortgang en identificatie (raakvlak)issues. Bron: Provincie Utrecht (2018), Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn, maart 2018



Figuur 2.1 Informatielijnen veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn gedurende het project VRT

Informatievoorziening projectorganisatie VRT aan ambtelijk opdrachtgever en Safety Board

De projectorganisatie VRT heeft tot september 2020 niet voldoende proactief gehandeld ten aanzien van het informeren van de ambtelijk opdrachtgever over de voortgang van het veiligheidsdossier. De projectorganisatie VRT heeft de ambtelijk opdrachtgever niet op de hoogte gebracht van verschillende belangrijke zaken met betrekking tot het veiligheidsdossier van de vernieuwde SUNIJ-lijn. Zo heeft de projectorganisatie VRT de ambtelijk opdrachtgever niet geïnformeerd over de *letter of concern*, die in maart 2019 werd afgegeven door de ISA. In de *letter of concern* geeft de ISA aan dat de status van het project bezorgdheid oproept. De ambtelijk opdrachtgever heeft aan de Rekenkamer aangegeven dat hij op 11 september 2020 bekend werd met deze brief, tijdens een gesprek tussen de ambtelijk opdrachtgever en de ISA. De ambtelijk opdrachtgever heeft daarnaast aangegeven dat hij niet op de hoogte was van het ontbreken van een kwaliteitsmanager in de projectorganisatie VRT (zie deelconclusie 1). Verder gaf de ambtelijk opdrachtgever aan niet op de hoogte te zijn van het signaal '5 voor 12' dat tijdens de Safety Board op 30 april 2020 werd afgegeven. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat met '5 voor 12' werd bedoeld dat de planning 'heel spannend' was, omdat er op veel documenten werd gewacht en er geen buffer meer was, dus dat alles goed moest lopen.

Ook heeft de projectorganisatie VRT lange tijd richting de ambtelijk opdrachtgever en de Safety Board aangegeven dat de planning voor het opstellen van het veiligheidsdossier zou worden gehaald. De ambtelijk opdrachtgever heeft aangegeven dat hij er in het voorjaar en zomer 2020 van op de hoogte was dat de planning 'spannend' was, maar dat hij van de projectorganisatie geen signalen kreeg dat de planning niet gehaald ging worden. In de zomer van 2020 stelde de projectorganisatie het toesturen van het veiligheidsdossier telkens uit, maar de datum voor de start van de exploitatie (21 september 2020) verschoof niet. Pas op het moment dat de Safety Board op 17 augustus 2020 constateerde dat het veiligheidsdossier nog steeds niet volledig was, werd duidelijk dat de planning niet gehaald ging worden. De projectorganisatie heeft niet zelf opgeschaald richting de ambtelijk opdrachtgever dat de planning niet gehaald ging worden.

Nadat half augustus 2020 duidelijk was geworden dat de planning niet gehaald ging worden, gaf de projectorganisatie VRT richting de ambtelijk opdrachtgever en Safety Board aan dat de vertraging beperkt bleef tot één of enkele weken. Kort nadat PS hier op 1 september 2020 over zijn geïnformeerd, werd op basis van een nader geanalyseerde planning duidelijk dat de uitloop minimaal 2 maanden was.

Twee informatielijnen over veiligheidsdossier naast elkaar

In 2021 is het model met betrekking tot de aansturing van concernopgaven binnen de provincie ter discussie komen te staan, omdat het model zorgde voor onduidelijkheid over wie verantwoordelijk was voor concernopgaven en daar dus interventies op mocht plegen. Ook ten aanzien van het project VRT is het model ter discussie komen te staan. Uit Figuur 2.1 blijkt dat er ten aanzien van het veiligheidsdossier twee informatielijnen naast elkaar bestonden binnen de provincie: 1) een informatielijn van de projectorganisatie VRT via de ambtelijk opdrachtgever naar de gedeputeerde en 2) een informatielijn van de projectorganisatie VRT via de Safety Board en de domeinmanager Mobiliteit naar de gedeputeerde.

Doordat er niet voldoende tussen deze twee informatielijnen werd gecommuniceerd, is er binnen de provincie over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier op verschillende manieren niet voldoende geïnformeerd en zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste personen binnen de provinciale organisatie terechtgekomen:

1. Escalaties die gedaan zijn over het niet halen van de planning gingen van de projectorganisatie, via de Safety Board naar de domeinmanager Mobiliteit, terwijl deze van de projectorganisatie VRT naar de ambtelijk opdrachtgever zouden moeten gaan. De adviseur veiligheid, die plaatsvervangend voorzitter is van de Safety Board, heeft in mei 2020, na het '5 voor 12'-signaal, via een memo geëscaleerd over de planning van het veiligheidsdossier naar de domeinmanager Mobiliteit. De Safety Board heeft in augustus 2020 geconstateerd dat de planning van de start van de exploitatie niet werd gehaald. Deze mededeling is van de Safety Board naar de domeinmanager Mobiliteit gegaan. De projectorganisatie VRT heeft deze informatie niet (ook) via de andere stuurlijn richting de ambtelijk opdrachtgever gedeeld.
2. Er is onvoldoende gedaan met escalaties over het niet halen van de planning. In de memo van de adviseur veiligheid in mei 2020 adviseert hij de domeinmanager Mobiliteit om de gedeputeerde te informeren. De gedeputeerde is hier toen niet over geïnformeerd. De ambtelijk opdrachtgever heeft van de memo een cc ontvangen. Voor de ambtelijk opdrachtgever was de memo geen aanleiding om de gedeputeerde te informeren. Het was volgens hem geen signaal dat de planning niet gehaald ging worden. De Rekenkamer constateert dat er na deze memo ook geen andere aanvullende acties zijn ondernomen. De domeinmanager Mobiliteit heeft, na de mededeling van de Safety Board op 17 augustus 2020, dat de planning van de start van de exploitatie niet werd gehaald, de gedeputeerde wel op de hoogte gesteld dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was. De ambtelijk opdrachtgever geeft aan dat hij de gedeputeerde op dat moment niet zelf heeft geïnformeerd, omdat de domeinmanager dit al had gedaan. Ook was het op dat moment zomerreces.
3. Doordat er twee informatielijnen naast elkaar bestonden, was belangrijke informatie niet altijd bij alle betrokkenen bekend. Zo was tijdens het opstellen van de Statenbrief eind augustus 2020 niet de meest actuele informatie bij alle betrokkenen bekend. In de vergadering van de Safety Board van 26 augustus 2020 was het veiligheidsdossier nog niet compleet. Een lid van de Safety Board geeft aan dat tijdens deze bijeenkomst niet feitelijk is vastgesteld dat de vertraging langer zou duren dan één of enkele weken, maar dat hij dit wel verwachtte. Hij geeft aan dat hij op dat moment er niet van op de hoogte was dat er een Statenbrief over de vertraging in voorbereiding was. Hij heeft dezelfde dag de domeinmanager Mobiliteit geïnformeerd dat *'het gehele project ernstig in vertraging gaat'*, maar dat er geen nieuwe datum voor de start van de exploitatie genoemd kan worden. De ambtelijk opdrachtgever, die in die periode betrokken was bij het opstellen van de Statenbrief, geeft aan dat hij er niet van op de hoogte was dat de Safety Board het

veiligheidsdossier niet op 26 augustus 2020 heeft kunnen beoordelen en dat hij niet is geïnformeerd dat de projectorganisatie VRT het veiligheidsdossier op dat moment niet af had kunnen ronden. Hij heeft geen afschrift ontvangen van de mail hierover van het lid van de Safety Board aan de domeinmanager Mobiliteit. PS werden kort na de eerste Statenbrief van 1 september 2020, over een vertraging van enkele weken, opnieuw geïnformeerd over een verdere vertraging.

Er is op het moment van schrijven (november 2021) een formeel besluit in voorbereiding om de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opgaven in de meeste gevallen onder te brengen bij een domeinmanager. Hiermee vervallen de dubbele informatielijnen die nu naast elkaar bestaan. Omdat er een formeel besluit in voorbereiding is waarmee de informatielijnen wijzigen doet de Rekenkamer hier nu (november 2021) geen aanbevelingen over.

Deelconclusie 5. GS pas geïnformeerd toen vertraging reeds onafwendbaar was geworden

Hoewel vanaf begin 2020 op ambtelijk niveau bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn 'spannend' was, zijn GS zijn tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier en de zorgen die bestonden op ambtelijk niveau. Pas op 18 augustus 2020 is de gedeputeerde geïnformeerd over de voortgang van het veiligheidsdossier. De vertraging was toen reeds onafwendbaar geworden. Vanaf dat moment is de gedeputeerde op diens verzoek adequaat geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier.

Informatievoorziening aan GS tot augustus 2020

Hoewel vanaf begin 2020 bij verschillende betrokkenen binnen de provinciale organisatie bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn 'spannend' was (zie deelconclusies 3 en 4), zijn GS tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier en de zorgen die bestonden op ambtelijk niveau. Zoals naar voren kwam in deelconclusie 4, informeerde de adviseur veiligheid de domeinmanager Mobiliteit op 4 mei 2020 over zijn zorgen over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Hij adviseerde de domeinmanager om de gedeputeerde hierover te informeren. De ambtelijk opdrachtgever ontving hiervan een cc. De gedeputeerde is hier toen niet over geïnformeerd. Tot augustus 2020 is het veiligheidsdossier amper een onderwerp van gesprek geweest in het Portefeuillehoudersoverleg Mobiliteit (PO) met de gedeputeerde. In een aantal PO's kwam het veiligheidsdossier wel ter sprake, maar dat ging niet over de voortgang of de planning, maar over specifieke aandachtspunten, zoals de eisen van de Wet lokaal spoor die in 2015 zijn gewijzigd.

Informatievoorziening aan GS in augustus 2020

Op 18 augustus 2020 heeft de domeinmanager Mobiliteit de gedeputeerde op de hoogte gesteld dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september 2020 niet mogelijk was. Op dat moment was het nog zomerreces. Op 31 augustus 2020 is voor het eerst, tijdens het eerste PO Mobiliteit na het reces, met de gedeputeerde gesproken over de vertraging. Voorafgaand aan dit PO heeft de ambtelijke organisatie de Statenbrief *Update zomerperiode 2020 en uitloop start exploitatie Vernieuwde Regionale Tramlijn* opgesteld, die tijdens het PO van 31 augustus 2020 werd besproken. In de brief staat beschreven dat er naar alle verwachting uitloop is bij het verkrijgen van een indienststellingsvergunning. De verwachting was op dat moment dat de exploitatie niet op de geplande datum van 21 september 2020 kon starten, maar enkele weken later. De gedeputeerde spreekt tijdens het PO zijn teleurstelling uit en wil uitzoeken hoe dit heeft kunnen gebeuren.

Informatievoorziening aan GS in september 2020

Op 1 september 2020 werd de Statenbrief in GS besproken en verzonden aan PS. Kort nadat PS werden geïnformeerd over een verwachte vertraging van enkele weken, werd op basis van een nader geanalyseerde planning duidelijk dat de uitloop minimaal twee maanden was. De ambtelijk opdrachtgever, de opsteller van de Statenbrief, geeft aan dat hij één dag na het versturen van de brief, een eerste signaal kreeg dat de planning verder uit zou gaan lopen. Op 9 september 2020 informeerde de ambtelijk opdrachtgever de gedeputeerde over de verdere uitloop en de achtergrond van de vertraging. In het PO van 14 september 2020 sprak de gedeputeerde zijn teleurstelling en zorgen uit over de gang van zaken op dat moment. Tijdens dit PO was het nog onduidelijk op welke datum de indienstellingsvergunning verkregen zou worden. Vanaf half september 2020 is de gedeputeerde op zijn verzoek wekelijks geïnformeerd over de voortgang van het veiligheidsdossier.

Op ambtelijk niveau had de provincie met de ILT afgesproken om de beoordelingstijd van het veiligheidsdossier indien mogelijk te verkorten. De gedeputeerde heeft zich ingespannen om de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning te beperken, door in september 2020 deze afspraak met de ILT te bekrachtigen. De ILT heeft het veiligheidsdossier in ruim twee weken beoordeeld in plaats van de gebruikelijke acht weken.

Aanbeveling D.1

Stel bij toekomstige projecten duidelijke kaders op met betrekking tot waarover en wanneer de ambtelijke organisatie GS moet informeren, passend bij de complexiteit en omvang van het project. Zorg ervoor dat de voortgangsinformatie is samengesteld op basis van alle relevante aspecten en mijlpalen van het project die van invloed zijn op de voortgang en haalbaarheid van de planning van het project. Houd daarbij tevens rekening met de daarbij horende randvoorwaarden, zoals de planning van het veiligheidsdossier.

Deelconclusie 6. PS pas geïnformeerd toen vertraging reeds onafwendbaar was geworden

Tot september 2020 zijn PS niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT. Omdat GS pas op 18 augustus werden geïnformeerd over de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier, konden GS PS niet eerder toereikend informeren. Nadat de gedeputeerde werd geïnformeerd over de vertraging zijn PS hier snel (op 1 september 2020) van op de hoogte gesteld. De penvoerder van de Statenbrief kreeg één dag daarna een signaal dat de planning verder zou uitlopen. Nadat de gedeputeerde hierover op 9 september 2020 was geïnformeerd (zie deelconclusie 5), werden PS kort daarna, op 16 september 2020 geïnformeerd dat de vertraging langer ging duren dan enkele weken.

Informatievoorziening aan PS tot september 2020

Door middel van kwartaalrapportages en Statenbrieven zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het project VRT. Daarnaast zijn PS enkele keren tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het project, bijvoorbeeld vanwege de ontwikkelingen op het gebied van corona. Ook is een Statenvoorstel ingediend waarbij aanvullend krediet werd gevraagd. PS zijn tot 1 september 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT.

Informatievoorziening aan PS in september 2020

Nadat de gedeputeerde op 18 augustus 2020 werd geïnformeerd dat de exploitatie met trams op de SUNIJ-lijn op 21 september niet mogelijk was, zijn PS hier op 1 september 2020 van op de hoogte gesteld door middel van een Statenbrief. In deze brief werd aangegeven dat de exploitatie naar verwachting niet op de geplande datum van 21 september 2020 kon starten, maar enkele weken later, vanwege uitloop bij het verkrijgen van de

indienststellingsvergunning. De gedeputeerde heeft ervoor gekozen om PS op dat moment snel te informeren om zo transparant mogelijk te zijn. Hoewel er eind augustus 2020 op ambtelijk niveau aanwijzingen waren dat de vertraging langer zou kunnen duren dan enkele weken, was deze informatie niet bekend bij de opstellers van de Statenbrief. Dit kwam door tekortschietende interne ambtelijke informatievoorziening (zie deelconclusie 4).

Op 9 september 2020 werd de gedeputeerde geïnformeerd dat de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn langer zou duren dan enkele weken. De gedeputeerde heeft PS hier vervolgens snel over geïnformeerd middels een mondelinge mededeling in de commissie Milieu & Mobiliteit op 16 september 2020. Naar aanleiding van de mededeling vroegen Statenleden een spoeddebat aan in PS. In de aanloop naar het spoeddebat op 30 september 2020 werden PS op 21 en 29 september 2020 nader geïnformeerd over de vertraging. Op 21 september 2020 ontvingen PS een korte memo. Op 29 september 2020 volgt een uitgebreide Statenbrief waarin PS werden geïnformeerd over de achtergrond van de aangekondigde uitloop. Op 30 september 2020 vond het spoeddebat in PS plaats over de vertraging van de start van de exploitatie van de vernieuwde SUNIJ-lijn.

Deelconclusie 7. Opvolging aanbevelingen Uithoflijn bij project VRT

De lijnorganisatie van de provincie en de projectorganisatie VRT hebben ten aanzien van het project VRT geen structurele opvolging gegeven aan de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn²⁶. Omdat er niet op gestructureerde wijze is nagegaan of en in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan van toepassing zijn op het project VRT (zie deelconclusie 3), is er geen bewuste keuze gemaakt om wel of niet in lijn te werken met deze aanbevelingen. Deze lessen van de Uithoflijn zijn onvoldoende betrokken bij het project VRT. Dat betekent niet dat er bij het project VRT helemaal geen opvolging is gegeven aan de lessen van de Uithoflijn uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan. De Rekenkamer constateert echter dat er op diverse punten bij het project VRT niet in lijn is gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen die de Rekenkamer relevant acht voor het project VRT. De Rekenkamer ziet dan ook verschillende vergelijkbare oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, die eerder ook naar voren kwamen in het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.

Relevantie Rekenkameronderzoek en verbeterplan Uithoflijn voor project VRT

Het verbeterplan en het Rekenkameronderzoek naar het project Uithoflijn zijn op veel onderdelen relevant voor het project VRT. Zo gaat het om een vergelijkbaar project: een light rail infraproject binnen dezelfde organisatie. Daarnaast is het relevant dat de Wet lokaal spoor dezelfde eisen aan de Uithoflijn en VRT stelt qua veiligheid en daar eenzelfde bewijsvoering voor eist. De kaders voor beheersing van het veiligheidsdossier en in bredere zin de projectbeheersing en het kwaliteitsmanagementsysteem van de twee projecten zijn daardoor vergelijkbaar. Tussen het project Uithoflijn en het project VRT zijn ook enkele verschillen. Zo had het project Uithoflijn een gecombineerd opdrachtgeverschap van de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht, terwijl het project VRT alleen de provincie Utrecht als opdrachtgever heeft. Daarnaast betrof het project Uithoflijn de aanleg van een nieuwe tramlijn, terwijl het project VRT de renovatie van een bestaand tramsysteem betrof.

Hierdoor zijn niet alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het project Uithoflijn relevant voor het project VRT. Daarnaast heeft de Rekenkamer zich gericht op de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het

²⁶ Zie Paragraaf 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen voor een korte toelichting op deze onderzoeken.

Rekenkameronderzoek en verbeterplan voor zover die gerelateerd kunnen zijn aan de oorzaken voor de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.²⁷

Centrale borging aanbevelingen en verbetermaatregelen Uithoflijn

De implementatie van het verbeterplan dat de provincie heeft opgesteld en uitgevoerd naar aanleiding van de audits van Horvat & Partners en Deloitte, was gericht op het project Uithoflijn. De provincie heeft een toets op de implementatie van de verbetermaatregelen laten uitvoeren. Daarnaast heeft de provincie een monitor Actiemanagement ontwikkeld. Deze monitor volgt de aanbevelingen uit een geselecteerd aantal onderzoeken, waaronder het Rekenkameronderzoek naar het project Uithoflijn. Uit de monitor blijkt dat de opvolging van deze aanbevelingen ten aanzien van het project Uithoflijn is belegd bij de lijnorganisatie.

Borging aanbevelingen en verbetermaatregelen Uithoflijn bij project VRT

De provincie heeft echter geen concrete afspraken gemaakt wie ten aanzien van het project VRT verantwoordelijk is voor de opvolging van de lessen van de Uithoflijn uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. In deelconclusie 3 kwam naar voren dat deze verantwoordelijkheid niet is belegd. Ook kwam naar voren dat er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan. Dit geldt zowel voor de lijnorganisatie van de provincie als voor de projectorganisatie VRT. Hierdoor is er bij het project VRT geen bewuste keuze gemaakt om wel of niet in lijn te werken met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Hoewel er bij het project VRT niet op structurele wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen die volgden uit het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan, heeft de provincie wel aandacht gehad voor aanbevelingen die betrekking hadden op kostenoverschrijdingen, waaronder het beperken en onderbouwen van meerkosten door de aannemer. Deze aanbevelingen kwamen voort uit de accountantscontrole van de jaarrekening 2017.

De mate waarin er bij het project VRT in lijn wordt gewerkt met aanbevelingen Uithoflijn

Het is niet zo, dat er bij het project VRT helemaal geen opvolging is gegeven aan de lessen van de Uithoflijn uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan. Zo heeft de lijnorganisatie van de provincie een aantal aanbevelingen en verbetermaatregelen in de breedte opgevolgd, waaronder het instellen van de Safety Board, het inrichten van een e-handboek en het opstellen van een handboek Projectmanagement Mobiliteit. Het project VRT heeft vervolgens waar mogelijk gebruik gemaakt van deze instrumenten en heeft ze op punten aangevuld, waarmee het project VRT in lijn werkt met de betreffende aanbevelingen en verbetermaatregelen.

Daarnaast heeft een aantal medewerkers op eigen initiatief enkele aanbevelingen en verbetermaatregelen geïmplementeerd, bijvoorbeeld omdat de werkwijze al eerder geïncorporeerd was in het project of omdat de aanbevelingen die betrekking hadden op het project Uithoflijn *good practice* zijn die je volgens hen bij dergelijke projecten mag verwachten. Zo had één van de aanbevelingen betrekking op de samenwerking tussen betrokken partijen, omdat er bij het project Uithoflijn sprake was van verstoorde verhoudingen tussen onder andere de projectorganisatie en de aannemer. Bij het project VRT is veel aandacht besteed aan de samenwerking tussen de projectorganisatie en de BAM en is deze samenwerking goed gegaan. Een ander voorbeeld is een aanbeveling die betrekking had op het verbeteren van de informatievoorziening aan PS. Bij het project VRT zijn PS sinds het derde kwartaal 2019 volgens afspraak periodiek geïnformeerd over het project VRT.

²⁷ In Bijlage B van de Nota van bevindingen is een overzicht opgenomen van aanbevelingen en verbetermaatregelen die buiten beschouwing zijn gelaten.

De Rekenkamer concludeert echter dat de lessen van de Uithoflijn uit het Rekenkameronderzoek en verbeterplan niet voldoende betrokken zijn bij het project VRT. Op diverse punten werd bij het project VRT niet in lijn gewerkt met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen. De Rekenkamer ziet verschillende oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, die vergelijkbaar zijn met aanbevelingen en verbetermaatregelen waar niet mee in lijn is gewerkt. In het onderzoek heeft de Rekenkamer een aantal voorbeelden hiervan uitgewerkt, die onder andere betrekking hebben op de thema's: veiligheidsdossier, projectbeheersing, governance en organisatie, informatievoorziening en opvolging van audits en adviezen. Hieronder is een aantal voorbeelden weergegeven:

- Er was binnen de projectorganisatie VRT te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering (zie deelconclusie 1). Een gebrek aan kennis over veiligheidsbewijsvoering is ook bij het verbeterplan aangemerkt als risico en navenant zijn verbetermaatregelen opgesteld. Het veiligheidsdossier voor de vernieuwde SUNIJ-lijn had meer beheerst tot stand kunnen komen als in lijn was gewerkt met deze verbetermaatregelen.
- De projectbeheersing van het project VRT was ten aanzien van veiligheidsbewijsvoering onvoldoende. In deelconclusie 2 concludeert de Rekenkamer onder andere dat de projectorganisatie te weinig zicht had op de onzekerheden in het project, waaronder onzekerheden met betrekking tot de totstandkoming van het veiligheidsdossier. Hierdoor kon de projectorganisatie deze onzekerheden onvoldoende beheersen en mitigeren. Tekortkomingen op het gebied van projectbeheersing zijn ook bij het Rekenkameronderzoek en verbeterplan benoemd, inclusief aanbevelingen en verbetermaatregelen. De projectbeheersing had beter op orde kunnen zijn als in lijn was gewerkt met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen.
- De aansturing van het project VRT vertoonde tekortkomingen. In deelconclusie 3 concludeert de Rekenkamer dat de provinciale organisatie onvoldoende heeft ingegrepen op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier. In het Rekenkameronderzoek en het verbeterplan zijn aanbevelingen en verbetermaatregelen opgenomen om de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ambtelijke aansturing van de projectorganisatie scherper te omlijnen. Deze hadden onder andere betrekking op het integraal sturen op alle onderdelen van het project en op het identificeren van verantwoordelijkheden die onvoldoende zijn belegd. Er had eerder ingegrepen kunnen worden op het proces van het opstellen van het veiligheidsdossier als meer in lijn was gewerkt met deze aanbevelingen en verbetermaatregelen.
- De ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier was op verschillende momenten niet toereikend. Zo bestonden gedurende het project VRT binnen de provincie twee informatielijnen over het veiligheidsdossier. Omdat niet voldoende werd gecommuniceerd tussen de twee informatielijnen, is er binnen de provincie niet voldoende geïnformeerd over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier. Ook zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste persoon terechtgekomen. Zowel in het Rekenkameronderzoek als in het verbeterplan is het belang van integrale stuurinformatie benadrukt. Ook is aanbevolen om de afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is. Als hiermee in lijn was gewerkt hadden relevante betrokkenen eerder op de hoogte kunnen zijn van belangrijke informatie omtrent de (planning van) het veiligheidsdossier.
- Hoewel vanaf begin 2020 op ambtelijk niveau bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier 'spannend' was, zijn GS tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de zorgen die op ambtelijk niveau bestonden over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het veiligheidsdossier. Pas toen de vertraging onafwendbaar was geworden, zijn GS geïnformeerd. Hierdoor konden GS PS niet toereikend informeren. In het Rekenkameronderzoek en verbeterplan is aanbevolen om de voortgangsrapportages samen te stellen op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie. Als

hiermee meer in lijn was gewerkt, hadden GS eerder bij kunnen sturen en hadden zij PS eerder kunnen informeren.

Aanbeveling E.1

Richt een systeem in om opvolging van aanbevelingen breder te borgen. Zorg ervoor dat aanbevelingen niet alleen bij de projecten zelf worden geïmplementeerd, maar ga na of en in hoeverre de aanbevelingen vertaald moeten worden naar en geïmplementeerd moeten worden bij de bredere provinciale organisatie en andere projecten. Zorg ervoor dat er gerapporteerd wordt over de voortgang van de opvolging. Beleg hiervoor expliciet de verantwoordelijkheid.



Randstedelijke Rekenkamer
 Bestuurder/directeur Mevrouw dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
 Teleportboulevard 110
 1043 EJ Amsterdam

DATUM	10 december 2021	TEAM	CNB
NUMMER	823B5992	REFERENTIE	Gertjan Dijkstra
UW BRIEF VAN	22 november 2021	DOORKIESNUMMER	06 500 36 919
UW NUMMER	2021/AH/096	E-MAILADRES	gerjan.dijkstra@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	Reactie bestuurlijke nota "Vernieuwde Regionale Tramlijn"

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Wij hebben met interesse kennisgenomen van de bestuurlijke nota van het Rekenkamerrapport "Vernieuwde Regionale Tramlijn" (VRT). Er is een uitgebreid onderzoek uitgevoerd, dat primair gericht is op de oorzaken van de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning als onderdeel van het deelproject Ombouw SUNIJ en op de opvolging van de eerdere gedane aanbevelingen in het kader van de Uithoflijn. Wij waarderen de grondige en heldere wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Hiermee is gehoor gegeven aan de opdracht zoals deze vanuit Provinciale Staten is meegegeven en waar wij als Gedeputeerde Staten om hebben gevraagd. Wij hebben de samenwerking tussen uw onderzoeksteam en onze ambtelijke organisatie als transparant, coöperatief en prettig ervaren. Wij zijn ervan overtuigd dat dit mede zal leiden tot een gedragen resultaat, dat wij als basis gaan gebruiken voor onze verdere ontwikkeling als lerende organisatie.

Voor ons is de belangrijkste reden van de uitloop in de planning het feit dat van meet af aan in het deelproject is uitgegaan van een verkeerde inschatting over de aard en omvang van de benodigde werkzaamheden voor het veiligheidsdossier. Deze doorwerkende fout is lange tijd onopgemerkt gebleven. Door deze fout hebben onze reizigers geruime periode geen gebruik kunnen maken van de tram. Wij betreuren dat zeer. Op het moment dat duidelijk werd dat de indienststellingvergunning niet tijdig verkregen kon worden, en wat daarvan de gevolgen waren, hebben wij Provinciale Staten zo snel en volledig mogelijk geïnformeerd over deze tegenslag.

In uw hoofdconclusie geeft u aan dat er meerdere oorzaken gevonden zijn voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn. Deze oorzaken zijn in het rapport uitgewerkt en vertaald in verschillende deelconclusies met aanbevelingen. Alvorens wij ingaan op de deelconclusies en aanbevelingen hechten wij eraan om de volgende context te schetsen.

Algemene reactie gerelateerd aan de hoofdconclusie

Wij onderschrijven uw hoofdconclusie. Onze organisatie maakt een ontwikkeling door die in lijn is met uw conclusies en aanbevelingen. Zoals u aangeeft, is een deel van de door u voorgestelde verbetermaatregelen geïmplementeerd of is er een start gemaakt met de uitvoering daarvan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebruik van het Handboek projectmanagement. Dit is het handboek dat de kaders aangeeft voor het organiseren, voorbereiden, plannen, uitvoeren en afronden van projecten. Aangezien het project VRT al in 2016 is gestart, hebben de verbetermaatregelen die na de start van het project VRT zijn doorgevoerd niet altijd effect gehad op het project.

Wij onderschrijven de verbetermogelijkheden om tot een betere projectbeheersing te komen, in het bijzonder rond de veiligheidsbewijsvoering. We zullen deze aanbevelingen waar mogelijk implementeren in de nog lopende delen van VRT, in andere relevante projecten en in de bredere organisatie. Daarbij zullen wij vooral aandacht hebben voor de wijze waarop wij projecten opzetten en hoe wij hierbij voldoende aandacht hebben voor planning. Het is goed dat u de structurele redenen achter de onjuiste inschatting van het veiligheidsdossier heeft onderzocht en aanbevelingen doet voor de toekomst.

Wij werken aan het versterken van de organisatiecultuur. Daarnaast is het opgavegericht werken gewijzigd in het werken met één ambtelijke sturingslijn voor alle projecten en opgaves. Deze werkwijze is in de praktijk reeds doorgevoerd. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het aanpassen van de mandaten en het organisatiebesluit. Hiermee wordt het risico op parallelle niet op elkaar aangesloten informatielijnen richting de gedeputeerde verkleind en is er meer duidelijkheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden.

Enkele conclusies en aanbevelingen besteden aandacht aan de mate waarin wij erin zijn geslaagd om de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit eerder uitgevoerde onderzoeken naar het project Uithoflijn door te voeren in het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn van de VRT. Wij voeren de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het onderzoek naar de Uithoflijn organisatiebreed uit. Met een monitor actiemanagement houden we zicht op alle relevante Rekenkamer-rapporten, aanbevelingen en de voortgang van de uit de aanbevelingen geformuleerde acties. De aanbevelingen en verbetermaatregelen uit eerdere rekenkameronderzoeken naar het project Uithoflijn zijn hier onderdeel van.

Het geheel aan conclusies en aanbevelingen vormt een goede basis om verdere verbeteringen door te kunnen voeren. Wij voelen ons gesterkt met uw conclusies en aanbevelingen in de aanpak die wij hebben gekozen. Uw onderzoek is waardevol voor de verdere aanpak hierin. Uw bevinding dat er vele zaken in het project VRT goed zijn gegaan, ook op gebieden waar eerder bij de Uithoflijn verbeteringen op waren meegegeven, delen wij. Zo is bijvoorbeeld een Advisory Board opgericht die de onderbouwing van meerwerk als gevolg van het coronavirus zorgvuldig heeft getoetst. Ook is in het bijzonder aandacht geweest voor een coöperatieve samenwerking met de hoofdaannemer. In haar Accountantsverslag van 28 mei 2021 geeft PWC aan de opzet van de financiële beheersing van het VRT project bij de jaarrekeningcontrole te hebben beoordeeld met speciale aandacht voor de beheersing van het krediet en meerwerk. Zij trekt daarbij de conclusie: "*In de financiële beheersing van het project zijn daarbij adequate maatregelen getroffen voor o.a. opdrachtgeverschap en eventueel meerwerk.*" Wij erkennen evenwel dat er nog veel te verbeteren is. Daar zetten wij ons ook voor in.

Wij hebben onderstaand de deelconclusies en aanbevelingen per onderdeel van een reactie voorzien.

Reacties gerelateerd aan het onderzoek naar de vertraging bij het verkrijgen van de indienstellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ lijn
--

Deelconclusie 1

Er was binnen de projectorganisatie VRT te weinig kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering. Dit kwam onder andere doordat de samenstelling van de projectorganisatie op punten niet passend en niet compleet was. Dit leidde ertoe dat de projectorganisatie voor het opstellen van het veiligheidsdossier lange tijd geen concreet en gedetailleerd beeld had van hoe de onderdelen van het veiligheidsdossier praktisch ingevuld dienden te worden, wat zorgde voor vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier.

Aanbeveling A.1

Kwalificeer de veiligheidsbewijsvoering als een cruciaal onderdeel van tramprojecten en zorg bij de samenstelling van een projectorganisatie voor toereikende kennis van en ervaring met veiligheidsbewijsvoering.

Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Bij het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn is de hiervoor benodigde specialistische kennis door ons ingehuurd. Ter borging van de kennis en toetsing van de opzet en voortgang is, conform de aanbevelingen van de UHL, een permanente Safety Board ingericht. Deze Safety Board bestaat uit interne provincied medewerkers, waar nodig aangevuld met externe specialisten. Vanaf de start van de VRT was de interpretatie van de Wet Lokaal Spoor door het project VRT dat zij alleen een safetycase van de wijzigingen hoefde aan te leveren. Noch de inhuur van het projectteam, noch de Safety Board hebben tot medio 2020 onderkend dat die interpretatie niet correct was en dat een safetycase van het gehele SUNIJ-tramsysteem aangeleverd diende te worden. Toen dat besef ontstond, was het te laat en kon een vertraging niet meer worden voorkomen. Deze inschattingsfout werkte door in een op dit punt foute planning met te weinig buffer, onderschatting van werk en een te late opschaling in de lijn.

Voor volgende tramprojecten is het van belang ook deze 'lessons learned' goed te borgen. Dit betekent dat we aandacht voor het veiligheidsdossier bij tramprojecten (en de risico's daaromtrent) een meer prominente plek geven in onze werkwijze in projecten, zoals weergegeven in het Handboek projectmanagement.

Aanbeveling A.2

Ga na of de inhuurtarieven toereikend zijn om voldoende gekwalificeerde kandidaten aan te kunnen trekken.

Reactie

Wij herkennen uw constatering dat het lastig is gekwalificeerd personeel te vinden. Bij onze werving en selectie maken wij voortdurend de inschatting welke marktconforme tarieven aan de orde zijn, om met succes de gevraagde kwaliteiten en capaciteit aan ons te binden. Het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel heeft continu onze aandacht. Bij voorkeur proberen we mensen met de gewenste kwaliteiten door een arbeidsovereenkomst aan ons te binden. In de huidige arbeidsmarkt is dat soms een lastige opgave, zoals ook u dat constateert. Ook zien we dat de tarieven soms, doordat de vraag het aanbod overstijgt, onder druk staan. Indien noodzakelijk passen we ons daarop aan. Zo hebben wij ook een aantal keren gehandeld in het project VRT, zoals u in het onderzoek hebt geconstateerd. Hierbij zijn we wel gebonden aan de Wet Normering Topinkomens (WNT). Het aanpassen van de maximale inhuurtarieven is echter niet altijd een garantie voor het snel kunnen aantrekken van het gewenste tijdelijke personeel. Bepaalde specifieke specialistische kennis is schaars en deze specialisten zijn ook vaak langjarig verbonden aan projecten van andere opdrachtgevers.

Aanbeveling A.3

Zorg ervoor dat het plan en de planning voor veiligheidsbewijsvoering in een vroeg stadium van het project voldoende gedetailleerd is en laat dit plan en de planning toetsen.

Reactie

Wij nemen deze aanbeveling over. Op grond van de ervaringen in het project VRT werken we in de toekomst eerder stapsgewijs aan een meer gedetailleerde planning en laten deze toetsen. Dit kan vanaf het moment dat de daarvoor benodigde inzichten (vanuit bijvoorbeeld aannemers) duidelijk zijn. Onderdeel daarvan is ook een uitgebreide inschatting van de benodigde werkzaamheden, waarbij een worst case scenario in de planning wordt meegenomen. In ons Handboek projectmanagement is hierop voorgesorteerd en is dit opgenomen. Het project VRT, dat reeds in 2016 van start was gegaan, heeft daar de vruchten echter niet van geplukt.

Aanbeveling A.4

Ga voor de veiligheidsdossiers die nog opgesteld (moeten) worden voor andere deelprojecten van het project VRT na of de organisatie en invulling van de veiligheidsbewijsvoering op orde is.

Reactie

Deze aanbeveling is reeds los van dit onderzoek uitgevoerd. De aanbeveling speelt voor de twee nog lopende deelprojecten van VRT (Spooromlegging Nieuwegein City en Vervoerkundige Koppeling (VK+)) die in de loop van 2022 opgeleverd gaan worden. Op basis van de interne evaluatie van het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn is de planning van het deelproject Spooromlegging Nieuwegein City direct aangepast. Uw aanbeveling sterkt ons in deze aanpak en zullen we voor de verdere toekomst meenemen.

Deelconclusie 2

De projectbeheersing bij het project VRT was ten aanzien van de veiligheidsbewijsvoering onvoldoende. Daardoor had de projectorganisatie VRT te weinig zicht op de onzekerheden in het project, waaronder onzekerheden met betrekking tot de totstandkoming van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn. Hierdoor kon de projectorganisatie deze onzekerheden onvoldoende beheersen en mitigeren. De geplande exploitatiedatum die werd gecommuniceerd naar GS, PS en het publiek volgde daarnaast uit de integrale planning, die geen buffers bevatte. De haalbaarheid van een eindmijlpaal uit een planning waarin geen buffers zijn opgenomen, is doorgaans laag.

Aanbeveling B.1

Stel richtlijnen op voor projectbeheersing en neem daarin – passend bij de omvang van het project – eisen op ten aanzien van: 1) het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in de planning en kwaliteitsmanagement, 2) de mate van detail van plannings, 3) het uitwerkingsniveau van risicodossiers, 4) het uitvoeren van probabilistische analyses.

Reactie

De aanbeveling ten aanzien van verbetering in de projectbeheersing van het onderdeel veiligheidsbewijsvoering nemen wij over.

Mede in navolging van de aanbevelingen met betrekking tot de Uithoflijn, is een intern traject gestart met het doel de projectbeheersing bij mobiliteitsprojecten in het algemeen verder te professionaliseren. Het resultaat van dit traject moet een gedragen uniforme werkwijze zijn voor projectbeheersing, passend bij de grootte en complexiteit van een specifiek project. Projectbeheersing betreft alle activiteiten gericht op het doelmatig en efficiënt realiseren van het project binnen de gestelde kaders voor scope, geld en tijd. De vier aangedragen punten zullen middels eisen hierin een plek krijgen. Het eerstgenoemde punt, het opnemen van veiligheidsbewijsvoering in het kader van de Wet Lokaal Spoor in de planning en kwaliteitsmanagement, geldt specifiek voor tramprojecten, de andere drie punten zijn generiek van toepassing op projecten. Een vigerend Handboek projectmanagement is er reeds, als leidraad en uitgangspunt voor hoe we werken in projecten. De aanvullende kaders rondom het thema projectbeheersing worden hierin opgenomen. Ook de afzonderlijke werkprocessen worden zo snel mogelijk in ons kwaliteitssysteem uitgebreid met hetgeen in deze verdiepingsslag wordt bepaald. Tenslotte worden al deze aspecten getoetst in de praktijk.

Aanbeveling B.2

Maak bij projecten als VRT gebruik van een stuur- en bestuurplanning, waarbij in de bestuurplanning een buffer is opgenomen voor het opvangen van tegenvallers. Maak dit onderscheid duidelijk in de gecommuniceerde datum van indienststelling naar GS, PS en het publiek.

Reactie

Deze aanbeveling over het gebruik van buffers in de stuur- en bestuurplanning hanteren wij. Met de kanttekening dat de buffers in verhouding moeten staan tot de risicoanalyse en uitvoeringstijd van een project. Er is altijd een kans dat er een risico optreedt dat zo'n impact heeft (kleine kans, groot gevolg) dat de opgenomen buffers uiteindelijk niet voldoende blijken te zijn. Dat was ook het geval bij het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn dat een korte uitvoeringsduurlooptijd kende. Provinciale Staten was aanvankelijk gemeld dat de planning wel spannend was, maar haalbaar. Dit was gebaseerd op de verkeerde inschatting van de benodigde inhoud en de daarmee samenhangende werkzaamheden voor het veiligheidsdossier.

Deelconclusie 3

De aansturing van het project VRT door de provinciale organisatie vertoonde tekortkomingen. De Rekenkamer constateert dat de interpretatie van de eigen taken en verantwoordelijkheden bij verschillende betrokkenen te smal is geweest, waardoor het overstijgende provinciale belang van het gehele project VRT te weinig gediend werd. Dit uitte zich op verschillende manieren: 1) de Safety Board en het Integraal Managementteam Tram (IMTT) hadden te weinig oog voor de planning van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn, omdat deze op verschillende manieren net buiten hun formele verantwoordelijkheden viel, 2) de provincie heeft onvoldoende toetsing en advies ingericht op het project VRT, om het vertrouwen in de projectorganisatie VRT te staven, en 3) er werd ten aanzien van het project VRT geen verantwoordelijkheid genomen voor het implementeren van de lessen uit het rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.

Aanbeveling C.1

Besteed aandacht aan een cultuur waarin het bereiken van het publieke doel voorop staat en wat de provincie als geheel daarvoor moet doen; bevorder dat de focus niet alleen op verantwoordelijkheid voor eigen werkzaamheden is gericht en er binnen de ambtelijke organisatie meer oog voor ieders rol binnen het geheel bestaat.

Reactie

Wij onderstrepen de aandacht voor de benodigde cultuur en het publieke doel, die u noemt. Wij staan een cultuurverandering voor; een cultuur waarin maatschappelijke vraagstukken centraal staan en op integrale wijze wordt gewerkt aan realisatie van publieke waarden, team- en domein overstijgende samenwerking in de organisatie én bestuurlijk. Een cultuur waarin medewerkers zich vrij voelen om risico's te benoemen en collegae aan te spreken en uit te dagen op voorstellen, plannings en realisatie. Een cultuur waar tegendenken wordt gewaardeerd en waarbij open gesprekken plaats kunnen vinden tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur.

Om deze cultuur te realiseren, werken we stapsgewijs aan de implementatie van duidelijke structuren en werkprocessen die ondersteunend zijn aan de gevraagde integraliteit en maatschappelijke oriëntatie. Het vraagt om een heldere formulering van opgaven en focus op taken en verantwoordelijkheden. De inrichting van het IMTT was daarin bijvoorbeeld een belangrijke stap, net als de positionering van de Safety Board (waarbij de juiste kennis aan boord is), passend bij de vereisten van de Wet Lokaal Spoor.

Voorkomen moet worden dat binnen een projectteam het behouden van overeenstemming en het willen boeken van resultaten belangrijker wordt dan een kritische overweging van de feiten. Het creëren van een klimaat waarbij een kritische houding vanzelfsprekend wordt gevonden, is hierbij essentieel. Juist bij projecten die onder grote tijdsdruk staan, zoals bij de Ombouw SUNIJ-lijn het geval was, vormt dit een uitdaging; het moment en de duur van de buitendienststelling stond immers al vast.

De inrichting en inzet van de Advisory Board is een voorbeeld waarbij het creëren van een kritisch tegengeluid tot positieve resultaten heeft geleid. Zo heeft de Advisory Board bij de onderhandelingen m.b.t. het meerwerk juist wel deze kritische rol kunnen pakken.

We gebruiken, als lerende organisatie, de inzichten van uw onderzoek om daar verdere stappen in te zetten. U beschrijft in uw rapport situaties waarbij medewerkers veronderstelden dat de verantwoordelijkheid bij anderen lag, zonder dit te checken bij die ander. Hier gaat een cultuuraspect achter schuil waaraan wij werken: het durven en moeten aanspreken. De beschrijvingen in uw rapport vormen stevige feedback. We hebben stappen gezet met de eerdere structuur-lessen uit rekenkameronderzoeken, zoals dat naar de UHL. Zo is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen om de VRT projectuitvoering binnen de provinciale organisatie te organiseren. In uw feitenrelaas geeft u meerdere voorbeelden van (gedeeltelijke) doorvertaling van lessen uit de UHL, die in meerdere of mindere mate succesvol zijn. Uw derde punt uit de deelconclusie wekt de suggestie dat het project VRT geen (enkele) verantwoordelijkheid heeft genomen voor het implementeren van de lessen uit het rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn. Hoewel wij met u constateren dat er zeker nog zaken te verbeteren zijn, vinden wij die deelconclusie te stellig geformuleerd.

Aanbeveling C.2

Expliciteer dat de rol van de Safety Board ook verantwoordelijkheid voor de monitoring van de voortgang van het opstellen van het veiligheidsdossier inhoudt. Zie hiervoor ook maatregel 11 uit het verbeterplan.

Reactie

Op basis van maatregel 11 uit het verbeterplan UHL is op 28 juni 2018 de Safety Board ingesteld. Het doel van de Safety Board is structurele afstemming tussen alle betrokken partijen over railveiligheid binnen het tramvervoerssysteem van de provincie. De safetymanager van het project is verantwoordelijk voor het opstellen van het veiligheidsdossier, het tijdig agenderen en het verwerken/implementeren van het gevraagde advies. De Safety Board toetst de opzet en inhoud van het safetydossier. De verantwoordelijkheid voor de realisatie inclusief de planning, ligt te allen tijde bij de safetymanager en het projectteam. De Safety Board kan hierover gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Zo is er ook gewerkt bij het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn. Aanbeveling C.2 zal worden opgenomen in de statuten van de Safety Board, hiermee wordt volstrekt helder dat de Safety Board naast de inhoudelijke toets ook een toets doet op de haalbaarheid van de planning, het monitoren daarvan, en een signaleringsplicht heeft bij twijfels over de haalbaarheid.

Aanbeveling C.3

Voer bij de aansturing van projecten passende toetsen uit op alle beheersvariabelen (tijd, geld, risico's, kwaliteit, informatie en organisatie), waarmee het vertrouwen in een projectorganisatie kan worden gestaad. Ga na of het nodig is om een audit uit te voeren op de nog lopende deelprojecten van het project VRT.

Reactie

Wij nemen de aanbeveling over en gaan dit na bij de twee resterende deelprojecten van VRT. In de praktijk voeren wij in het algemeen reeds bij al onze projecten, programma's en beleidsonderdelen vele toetsen uit om het vertrouwen in de aanpak van projecten te staven. Het vigerende Handboek projectmanagement van eind 2020 (na de projectstart VRT) levert hiervoor de kaders en is de leidraad volgens welke we werken aan projecten, deze inrichten en aansturen. Toetsing vindt plaats door middel van (externe/interne) audits, systeemtoetsen en proces- en producttoetsen. Zo wordt ook gewerkt bij de nog lopende deelprojecten van VRT.

Daarnaast werkt het domein Mobiliteit met een domein-breed auditjaarplan waar integraal een afweging is gemaakt welke audits er uitgevoerd worden. Met de recente aanpassingen rondom het opgavegericht werken komt het project VRT onder aansturing binnen het domein Mobiliteit. Een onderdeel hiervan zal het doen van (externe) audits zijn die betrekking hebben op externe vakinhoudelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op nieuwe en lopende projecten binnen de provincie. Dit betekent dat, ondanks het feit dat vakspecialisten worden ingehuurd, alsnog een extra toets wordt uitgevoerd op de aspecten die vakinhoudelijk zijn.

Deelconclusie 4

De ambtelijke informatievoorziening over het veiligheidsdossier was op verschillende momenten niet toereikend. Ten eerste heeft de projectorganisatie VRT tot september 2020 niet voldoende proactief gehandeld ten aanzien van het informeren van ambtelijk opdrachtgever en Safety Board over de voortgang van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn en haalbaarheid van de planning. Ten tweede bestonden binnen de provincie gedurende het project VRT twee informatielijnen over het veiligheidsdossier naast elkaar. Doordat niet voldoende tussen deze informatielijnen werd gecommuniceerd, is er binnen de provincie over de zorgen over de planning van het veiligheidsdossier op verschillende momenten niet voldoende geïnformeerd. Ook zijn belangrijke informatie en escalaties niet altijd op de juiste plek of bij de juiste persoon binnen de provinciale organisatie terecht gekomen.

Reactie

Wij herkennen en betreuren dat de informatievoorziening binnen het project ten aanzien van het veiligheidsdossier op verschillende momenten niet goed is geweest. Het is overduidelijk dat er sprake is geweest van een verkeerde ambtelijke inschatting van de Wet Lokaal Spoor over de aard en omvang van de benodigde werkzaamheden voor het veiligheidsdossier. De daadwerkelijk benodigde informatie was veel complexer en omvangrijker dan werd aangenomen. Dit leidde tot onvoldoende aandacht voor de planning van de werkzaamheden en onderschatting van het benodigde tijdsplan om het veiligheidsdossier in orde te maken. Wellicht nog belangrijker is dat dit ertoe heeft geleid dat signalen vanuit bijvoorbeeld Safety Board om meer aandacht te hebben voor het veiligheidsdossier wel hebben geleid tot extra acties en meer aandacht, maar nog steeds gebaseerd waren op de onjuiste inschatting van de Wet Lokaal Spoor over de benodigde inhoud. De analyses van de Rekenkamer gebruiken wij om in de toekomst meer aandacht te hebben voor het veiligheidsdossier bij tramprojecten, maar ook voor de gewenste informatievoorziening, binnen projecten naar de verschillende gremia en verantwoordelijken.

Deelconclusie 5

Hoewel vanaf begin 2020 op ambtelijk niveau bekend was dat de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier VRT Ombouw SUNIJ-lijn 'spannend' was, zijn GS tot augustus 2020 niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier en de zorgen die bestonden op ambtelijk niveau. Pas op 18 augustus 2020 is de gedeputeerde geïnformeerd over de voortgang van het veiligheidsdossier. De vertraging was toen reeds onafwendbaar geworden. Vanaf dat moment is de gedeputeerde op diens verzoek adequaat geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier.

Aanbeveling D.1

Stel bij toekomstige projecten duidelijke kaders op met betrekking tot waarover en wanneer de ambtelijke organisatie GS moet informeren, passend bij de complexiteit en omvang van het project. Zorg ervoor dat de voortgangsinformatie is samengesteld op basis van alle relevante aspecten en mijlpalen van het project die van invloed zijn op de voortgang en haalbaarheid van de planning van het project. Houd daarbij tevens rekening met de daarbij horende randvoorwaarden, zoals de planning van het veiligheidsdossier.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over en de uitvoering daarvan is in gang gezet. Er wordt gewerkt aan kaders voor een goede informatievoorziening bij toekomstige projecten. Zo wordt de nota Investeren als kader medio 2022 ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd. Hierin worden afspraken gemaakt over de wijze waarop we Provinciale Staten aan haar budgetrecht kunnen laten voldoen alsook over de afspraken rondom informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar ons als Gedeputeerde Staten en vervolgens naar Provinciale Staten. Er wordt hierbij een consistente doorvertaling gemaakt naar de managementcyclus, het interne instrument dat wordt gebruikt voor de sturing- en verantwoording van het management. Door het aanbieden van trainingen over bestuurlijke sensitiviteit binnen de ambtelijke organisatie wordt meer bewustzijn gecreëerd voor de informatiebehoefte vanuit Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

Specifiek aangaande VRT geldt het volgende. Conform de aanbevelingen van de UHL zijn wij als Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ieder kwartaal geïnformeerd over de voortgang van VRT op basis van een kwartaalrapportage aangevuld met een Statenbrief met actualiteiten. Doordat de risico-inschatting van het veiligheidsdossier te laag was, is deze als doorwerkende fout niet in de toprisico's naar voren gekomen en is er derhalve niet expliciet in de kwartaalrapportages of begeleidende Statenbrieven over gecommuniceerd. Bij de twee nog lopende deelprojecten VRT zijn deze risico's nu hoger gewaardeerd en komen daarmee explicieter terug in de kwartaalrapportages.

Deelconclusie 6

Tot september 2020 zijn PS niet geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de planning van het opstellen van het veiligheidsdossier Ombouw SUNIJ-lijn voor het project VRT. Omdat GS pas op 18 augustus werden geïnformeerd over de vertraging bij het opstellen van het veiligheidsdossier, konden GS PS niet eerder toereikend informeren. Nadat de gedeputeerde werd geïnformeerd over de vertraging zijn PS hier snel (op 1 september 2020) van op de hoogte gesteld. De penvoerder van de Statenbrief kreeg één dag daarna een signaal dat de planning verder zou uitlopen. Nadat de gedeputeerde hierover op 9 september 2020 was geïnformeerd (zie deelconclusie 5), werden PS kort daarna, op 16 september 2020 geïnformeerd dat de vertraging langer ging duren dan enkele weken.

Reactie

Het tijdig en volledig informeren van Provinciale Staten is cruciaal voor een goed provinciaal bestuur. Wij betreuen het dat lange tijd onopgemerkt is gebleven hoe groot het risico op het niet tijdig verkrijgen van de indienststellingsvergunning was. Omdat dit risico onvoldoende op het netvlies stond, is ons college hier pas in een laat stadium over geïnformeerd. Op het moment dat duidelijk werd dat er sprake zou zijn van vertraging (en vrij snel daarna bleek dat het om een forse vertraging zou gaan), is alles in werking gezet om ons college volledig op de hoogte te brengen en Provinciale Staten snel en volledig te informeren. In onze reactie op de hoofdconclusie, de deelconclusie 4 en de aanbeveling D.1 is hier nader op in gegaan

Reactie gerelateerd aan de opvolging van aanbevelingen binnen de projectorganisatie VRT

Deelconclusie 7

De lijnorganisatie van de provincie en de projectorganisatie VRT hebben ten aanzien van het project VRT geen structurele opvolging gegeven aan de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het rekenkameronderzoek en het verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn²⁶. Omdat er niet op gestructureerde wijze is nagegaan of en in hoeverre de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit het rekenkameronderzoek en verbeterplan van toepassing zijn op het project VRT (zie deelconclusie 3), is er geen bewuste keuze gemaakt om wel of niet in lijn te werken met deze aanbevelingen. Deze lessen van de Uithoflijn zijn onvoldoende betrokken bij het project VRT. Dat betekent niet dat er bij het project VRT helemaal geen opvolging is gegeven aan de lessen van de Uithoflijn uit het rekenkameronderzoek en verbeterplan. De Rekenkamer constateert echter dat er op diverse punten bij het project VRT niet in lijn is gewerkt met aanbevelingen en verbetermaatregelen die de Rekenkamer relevant acht voor het project VRT. De Rekenkamer ziet dan ook verschillende vergelijkbare oorzaken voor de vertraging bij het verkrijgen van de indienststellingsvergunning voor de vernieuwde SUNIJ-lijn, die eerder ook naar voren kwamen in het Rekenkameronderzoek en verbeterplan met betrekking tot het project Uithoflijn.

Aanbeveling E.1

Richt een systeem in om opvolging van aanbevelingen breder te borgen. Zorg ervoor dat aanbevelingen niet alleen bij de projecten zelf worden geïmplementeerd, maar ga na of en in hoeverre de aanbevelingen vertaald moeten worden naar en geïmplementeerd moeten worden bij de bredere provinciale organisatie en andere projecten. Zorg ervoor dat er gerapporteerd wordt over de voortgang van de opvolging. Beleg hiervoor expliciet de verantwoordelijkheid.

Reactie

Deze aanbeveling onderschrijven wij en wij hebben hier reeds stappen in gezet. Het verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn uit maart 2018 bevat 25 praktische verbetermaatregelen. De opdrachtgever (directieraad Uithoflijn, provincie en gemeente Utrecht) hebben de verbetermaatregelen opgepakt en daartoe een regiegroep opgericht die tot taak had om toe te zien op de voortgang van de maatregelen. De voortgang en uitkomsten werden gerapporteerd aan de Directieraad en de Stuurgroep Uithoflijn. De regiegroep is eind 2019 voor deze taak gedechargeerd nadat Horvat haar reactie heeft gegeven op de opvolging ervan. De nog openstaande acties zijn belegd in de beheerorganisatie. Zoals aangegeven hebben wij opdracht gegeven om een monitor actiemanagement te ontwikkelen zodat we zicht kunnen houden op alle relevante rapporten, aanbevelingen en de voortgang van de uit de aanbevelingen geformuleerde acties konden monitoren. De stand van zaken rond de realisatie van de acties rapporteren wij inmiddels tweemaal per jaar aan Provinciale Staten (bij begroting en jaarrekening).

Het rapport samen sturen (Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de realisatie van de Uithoflijn) uit december 2018 is opgenomen in de monitor. Uit deze monitor blijkt ten aanzien van dit onderzoek dat van de twaalf aanbevelingen die zich richten op de provincie, er inmiddels zeven aanbevelingen zijn afgerond. Met de overige vijf aanbevelingen zijn we bezig, deze zullen conform de oorspronkelijke bedoeling zijn afgerond als de nota Investeren in 2022 door Provinciale Staten is vastgesteld en het Handboek Projectmanagement is aangepast op deze besluitvorming. Deze vijf niet afgeronde aanbevelingen hebben betrekking op de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's. Dit wordt vertaald naar toepassing van een generieke ramingsystematiek, de daarin gehanteerde opslagen, betrouwbaarheidsinterval voor de kredietverlening maar ook de wijze van governance van grote projecten. Een causaliteit tussen deze vijf aanbevelingen en de geconstateerde fouten lijkt echter niet aannemelijk. Ook als alle aanbevelingen wel zouden zijn afgerond, had deze foute inschatting zich hebben kunnen manifesteren. Bij het formuleren van het bestuurlijk wederhoor op bestuurlijke nota's van de Randstedelijke Rekenkamer worden door het management acties geformuleerd en toegewezen aan de daarvoor verantwoordelijke functionarissen. De afhandeling ervan wordt centraal gemonitord in het actiemanagement en gechallenged als gesteld wordt dat de actie is afgerond.

Wij zullen de acties voortaan betrekken in de managementgesprekken zodat de afhandeling nog meer aandacht en prioriteit krijgt en de verantwoordelijkheid meer wordt geëxpliciteerd.

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en kijken uit naar uw reactie.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a horizontal line extending to the right.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, circular loop at the top, followed by several vertical strokes and a final flourish at the bottom.

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

| 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt het college van GS voor zijn reactie op het rapport. Wij constateren dat GS alle aanbevelingen onderschrijven. GS stellen dat de aanbevelingen ofwel geïmplementeerd zullen worden of dat de implementatie ervan reeds loopt. GS geven aan dat het geheel aan conclusies en aanbevelingen een goede basis vormt om verdere verbeteringen door te kunnen voeren. Niettemin geeft de reactie van GS aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

GS geven in hun reactie op diverse plekken aan dat de belangrijkste reden van de uitloop op de planning volgens hen is dat van meet af aan in het deelproject Ombouw SUNIJ-lijn is uitgegaan van een verkeerde inschatting over de aard en omvang van de benodigde werkzaamheden voor het veiligheidsdossier. En dat deze doorwerkende fout lange tijd onopgemerkt is gebleven. Hierover merkt de Rekenkamer op dat juist het lang onopgemerkt blijven van deze fout een probleem is, omdat het laat zien dat het ontbreekt aan adequate foutdetectie. Het is van belang om in de werkprocessen en cultuur mechanismen in te richten die dergelijke fouten zo vroeg mogelijk ondervangen. Hierbij kan gedacht worden aan het organiseren van een kritische houding en voldoende feedback. In hun reactie op aanbeveling C1 geven GS zelf ook aan dat voorkomen moet worden dat binnen een projectteam het behouden van overeenstemming en het willen boeken van resultaten belangrijker wordt dan een kritische overweging van de feiten. Het creëren van een klimaat waarbij een kritische houding vanzelfsprekend wordt gevonden, is hierbij volgens GS essentieel.

Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat ook als de fout tijdig was onderkend het de vraag is geweest of het veiligheidsdossier op tijd was afgerond, omdat het proces om tot een compleet en beheerst veiligheidsdossier te komen onvoldoende was. Zo was bijvoorbeeld de uitwerking van het integrale veiligheidsplan onvoldoende concreet, ongeacht de omvang van de benodigde werkzaamheden voor het veiligheidsdossier.

In hun reactie geven GS aan dat met een monitor actiemanagement zicht wordt gehouden op alle relevante rapporten, aanbevelingen en de voortgang van de uit de aanbevelingen geformuleerde acties. En dat de aanbevelingen en verbetermaatregelen uit eerdere rekenkameronderzoeken naar het project Uithoflijn hier onderdeel van zijn. De Rekenkamer merkt op dat het Verbeterplan systeemintegratie en organisatiegereedheid Uithoflijn uit 2018 niet is opgenomen in de monitor actiemanagement. In het onderzoek Opvolging aanbevelingen onderzoeken 2021 heeft de Rekenkamer daarnaast geconstateerd dat niet alle rekenkameronderzoeken in de monitor zijn opgenomen. De Rekenkamer herhaalt daarom hier haar aanbeveling uit dat onderzoek om de opvolging van aanbevelingen van alle rapporten, waaronder die van de Rekenkamer, te monitoren.

Ten slotte wil de Rekenkamer graag benadrukken dat opvolging niet alleen gaat over het afhandelen van actiepunten binnen één project, maar ook over reikwijdteanalyses bij andere projecten en over bredere implementatie van aanbevelingen en verbeterpunten. Bijvoorbeeld het feit dat, zoals GS in hun reactie aanhalen, Horvat & Partners een groot deel van de maatregelen uit het verbeterplan voor de Uithoflijn als opgevolgd beschouwde voor het project Uithoflijn, niet betekent dat de maatregelen daarmee volledig opgevolgd zijn. Juist de vertaling naar andere projecten en bredere implementatie van aanbevelingen kunnen voor structurele verbeteringen zorgen.

De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

Bijlage A | Motie Provinciale Staten



PARTIJ VOOR DE **VRIJHEID UTRECHT**

MOTIE

Onderwerp: Onderzoek door Randstedelijke Rekenkamer naar de kwaliteit van de "tramorganisatie".

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 30 september 2020,

ter bespreking van het debacle vergunningverleningstraject project Vernieuwde Regionale Tramlijn,

Constateerende dat:

- de "tramorganisatie" blundert met de vergunningsaanvraag voor de Vernieuwde Regionale Tramlijn naar Nieuwegein en IJsselstein;
- de uitvoeringsorganisatie nog steeds niet in orde is en het ingezette verbetertraject van de organisatie niet leidt tot significante verbeteringen;
- verkeerde aannames, onderschattingen en niet voorziene zaken leiden tot onaanvaardbare vertragingen bij de ingebruikname van de SUNIJ lijn;

Overwegende dat:

- de Randstedelijke rekenkamer twee jaar geleden onderzoek heeft gedaan naar de Uithoflijn en er toen ook al aanwijzingen waren dat de afdeling OV (lijnorganisatie) niet goed functioneerde en onvoldoende ontwikkeld is voor wat betreft formatie, kwaliteit en competenties;

Draagt de statengriffier op de Randstedelijke Rekenkamer namens Provinciale Staten te verzoeken (aanvullend-) onderzoek te doen naar de slagvaardigheid en kwaliteit van de provinciale OV-organisatie en in overleg met Provinciale Staten te komen tot de formulering van de opdracht. Mocht de Randstedelijke Rekenkamer zichzelf niet geschikt achten om uitvoering te geven aan de geformuleerde opdracht, dan zal Provinciale Staten een ander geschikt bureau aanstellen.

En gaan over tot de orde van de dag.

R.G.J. Dercksen,
Partij voor de **Vrijheid** Utrecht

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)